



Universidad Nacional Autónoma de México

# Derechos y políticas sociales

La tradición universitaria de “pensar la nación” adquiere en estas primeras décadas del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas, a participar en el seminario “Agenda del Desarrollo 2006-2020”. Democrático y plural ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo que da cuerpo a esta obra, esencial para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación.

La problemática del empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la pobreza, la salud, la seguridad social, la nutrición y la vivienda, así como la problemática de género y de la diversidad étnica, se abordan en los volúmenes 11 y 12 de la serie Agenda para el desarrollo 2006-2020, cuyo contenido tiene el propósito de sugerir acciones de política pública para elevar el bienestar social.

Derechos y políticas sociales

## Agenda para el desarrollo

12

Agenda para el desarrollo

Volumen 12

José Luis Calva  
*Coordinador*

- Mercedes Barquet Montané
- Guillermo Boils Morales
- Santiago Corcuera Cabezut
- Adolfo Chávez
- René Coulomb
- Héctor Díaz-Polanco
- Catalina Eibenschutz
- David Ibarra Muñoz
- Raúl E. Molina Salazar
- Sandra Osses
- Úrsula Oswald Spring
- Guillermo de la Peña
- Ángel Guillermo Ruiz Moreno
- Beatriz Schmulker
- Víctor Soria
- Eugenia Vilar



H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados LIX Legislatura LX Legislatura	Gobierno del Estado de Chiapas	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Estado de México</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de San Luis	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Unidad Azcapotzalco	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Integración para la Democracia Social, APN	Unidad Xochimilco	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Colosio, A.C.	Internacional Socialista	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Libertad de Información-México, A.C.	Universidad de California Santa Cruz	Universidad Pedagógica Nacional
	Secretaría de Gobernación	Universidad de Guadalajara	Universidad Veracruzana
	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Occidente	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	

# Derechos y políticas sociales



**Agenda para el desarrollo**

*Volumen 12*

# Agenda para el desarrollo

*Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*

Volumen 1

*Desarrollo económico: estrategias exitosas*

Volumen 2

*México en el mundo: inserción eficiente*

Volumen 3

*Macroeconomía del crecimiento sostenido*

Volumen 4

*Finanzas públicas para el desarrollo*

Volumen 5

*Financiamiento del crecimiento económico*

Volumen 6

*Política industrial manufacturera*

Volumen 7

*Política energética*

Volumen 8

*Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*

Volumen 9

*Educación, ciencia, tecnología y competitividad*

Volumen 10

*Empleo, ingreso y bienestar*

Volumen 11

*Derechos y políticas sociales*

Volumen 12

*Políticas de desarrollo regional*

Volumen 13

*Sustentabilidad y desarrollo ambiental*

Volumen 14

*Democracia y gobernabilidad*

Volumen 15

# Derechos y políticas sociales

José Luis Calva  
*Coordinador*

Mercedes Barquet Montané, Guillermo Boils Morales, Santiago Corcuera Cabezut, Adolfo Chávez, René Coulomb, Héctor Díaz-Polanco, Catalina Eibenschutz, David Ibarra Muñoz, Raúl E. Molina Salazar, Sandra Osses, Úrsula Oswald Spring, Guillermo de la Peña, Ángel Guillermo Ruiz Moreno, Beatriz Schmukler, Víctor Soria, Eugenia Vilar

*Textos*



MÉXICO

2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.  
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Karla Richerich

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3544-1 (Volumen 12)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor  
Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, México, D.F.



## Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son

las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y esparcimiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes —sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia— sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE  
*Rector de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*



## Contenido

### Prólogo

*José Luis Calva* \_\_\_\_\_ 11

### Primera sección: Derechos sociales exigibles

Derechos humanos y realidades sociales

*David Ibarra Muñoz* \_\_\_\_\_ 19

Derechos sociales exigibles

*Santiago Corcuera Cabezut* \_\_\_\_\_ 47

### Desarrollos sociales exigibles

*Ángel Guillermo Ruiz Moreno* \_\_\_\_\_ 74

### Segunda sección: Derechos de la mujer y desarrollo incluyente

Derechos de la mujer y desarrollo incluyente

*Beatriz Schmukler* \_\_\_\_\_ 95

### Desarrollo y ciudadanía incluyente: un marco de derechos para las mexicanas

*Mercedes Barquet Montané y Sandra Osses* \_\_\_\_\_ 108

### Tercera sección: Derechos de los pueblos indígenas

Descontento indígena, justicia y autonomía

*Héctor Díaz Polanco* \_\_\_\_\_ 129

Derechos indígenas y ciudadanía étnica

*Guillermo de la Peña* \_\_\_\_\_ 142

### Cuarta sección: Seguridad Social y Salud

Estrategia de largo plazo para un desarrollo incluyente de la seguridad social

*Víctor Soria* \_\_\_\_\_ 159

Financiamiento y acceso a la salud en México: políticas alternativas

*Raúl E. Molina Salazar* \_\_\_\_\_ 180

Políticas sanitarias. Historia, situación actual y propuestas de cambio <i>Catalina Eibenschutz y Eugenia Vilar</i> _____	192
--	-----

#### **Quinta sección: Políticas alimentarias**

Desnutrición cero para México: una nueva política de seguridad alimentaria y autosuficiencia básica <i>Adolfo Chávez, Abelardo Ávila y Teresa Shamah</i> _____	207
Políticas alimentarias <i>Úrsula Oswald Spring</i> _____	231

#### **Sexta sección: Políticas de vivienda**

El Estado mexicano y el derecho a la vivienda. Alternativas de política <i>René Coulomb</i> _____	255
Balance y perspectivas de las políticas de vivienda en México <i>Guillermo Boils Morales</i> _____	271



## Prólogo

Un escenario en el cual “los derechos humanos sean pisoteados, el imperio de la ley menospreciado y las opiniones y necesidades de los ciudadanos ignoradas por gobiernos insensibles y nada representativos”, fue advertido por Kofi Annan como un obstáculo formidable que puede impedir el proceso de desarrollo (K. A., *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*, ONU, Doc. A/59/2005). Por incómodo que pueda resultar, este escenario describe un importante segmento de la realidad de México.

Desde 1948, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, proclamada por la Organización de las Naciones Unidas, incluyó no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales. En su artículo 25 establece: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Durante casi un cuarto de siglo de perseverante aplicación en México, el modelo económico neoliberal ha traído consigo no sólo una tremenda regresión en el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mayorías nacionales —incluidos los derechos expresamente establecidos en nuestra Constitución General—, sino también la parálisis del crecimiento del PIB per cápita, verificándose así la relación de causalidad advertida por Kofi Annan: la sistemática negación de los derechos económicos y sociales de amplios segmentos poblacionales, así como la ignorancia de las opiniones y necesidades de la ciudadanía por gobiernos que sólo parecen representar los intereses de poderosos grupos económicos, han provocado en México la detención del proceso de desarrollo. Estamos por concluir cuatro sexenios perdidos para el crecimiento económico, en los cuales el PIB per cápita apenas se ha incrementado a una tasa media de 0.6% anual (durante el periodo 1983-2005); en este lapso, los salarios mínimos han perdido 67.9% de su

poder de compra; veinte millones de mexicanos han caído en la pobreza y la indigencia; y más de siete millones de mexicanos han emigrado allende la frontera norte en busca de empleos que no encuentran en nuestra patria. Así, el menosprecio de los derechos humanos (económicos y sociales), ha venido de la mano con la ineficiencia de una estrategia económica incapaz de acrecentar la riqueza nacional per cápita, aunque beneficie a ciertos intereses especiales.

El paradigma ideológico y el programa operativo que sirvieron para justificar e instrumentar esta estrategia económica ineficiente e inequitativa vinieron de fuera: el modelo teórico-económico que el profesor Joseph Stiglitz denomina “fundamentalismo de mercado” y su derivado decálogo de “reformas estructurales” y “disciplinas macroeconómicas” del consenso de Washington.

Sin embargo, algo nuevo hay bajo el sol: el análisis de la problemática del desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos, promovido destacadamente en el ámbito internacional por la Organización de las Naciones Unidas (especialmente desde la *Cumbre del Milenio* realizada en septiembre de 2000), se ha convertido en una importante corriente de aire fresco en el pensamiento económico que hoy emerge del postconsenso de Washington. El renovado énfasis en el análisis de la relación entre el desarrollo y la equidad —que en las sociedades modernas significa, precisamente, ejercicio de los derechos humanos—, es hoy asumido incluso por el Banco Mundial. Después de constatar las profundas desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales existentes al interior de numerosos países (y entre países), el Banco Mundial —en su acuciosa indagación sobre “Equidad y Desarrollo”, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*— señala dos razones para atemperar tales desigualdades. “La primera razón es que, por sus interconexiones y sus resistencias, esas desigualdades hacen que algunos grupos tengan oportunidades —económicas, sociales y políticas— sistemáticamente inferiores a las de los demás ciudadanos. La mayoría de personas consideran que esas disparidades palmarias violan su sentido de la justicia”, lo cual “coincide con las enseñanzas de la mayoría de las filosofías políticas y con el sistema internacional de derechos humanos”.

La segunda razón para atemperar las desigualdades consiste en “la relación instrumental que existe entre la equidad y el desarrollo”. “Si los mercados son imperfectos, las desigualdades de poder y de riqueza se traducen en desigualdad de oportunidades, lo cual genera una pérdida de potencial productivo y una asignación ineficiente de los recursos”. Además, “un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia”, de manera que muchas imperfecciones que se observan en los mercados probablemente “no se produzcan por accidente, sino porque tienen el efecto de distribuir los ingresos y el poder de manera determinada”.

Ahora bien, puesto que las instituciones determinan las reglas del juego y los incentivos para las actividades económicas, cuando son sustantivamente inequitativas —favoreciendo intereses especia-

les—, resultan perjudiciales para la mayor parte de los agentes económicos —empresarios, asalariados y trabajadores por su cuenta—, de manera que afectan negativamente el desarrollo de la economía nacional en su conjunto. Esto es también reconocido por el Banco Mundial: “La desigualdad de poder conduce al establecimiento de instituciones que perpetúan las desigualdades en cuanto a poder, condición social y riqueza, y suelen ser perjudiciales para la inversión, la innovación y la voluntad de asumir riesgos en que se basa el crecimiento a largo plazo”. *Contrario sensu*, “un aumento de la equidad llevará consigo un funcionamiento más eficiente de la economía, una reducción de los conflictos, un aumento de la confianza y un mejoramiento de las instituciones, con los consiguientes beneficios dinámicos sobre la inversión y el crecimiento”.

En consecuencia, para escapar del binomio perverso de la desigualdad y la ineficiencia económica, donde el PIB per cápita no crece pero se redistribuye en favor de los que más tienen, una de las directrices primordiales de una estrategia eficiente de desarrollo consiste en cumplir los compromisos que México adquirió en la *Cumbre del Milenio* de la Organización de las Naciones Unidas. Aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre 2000, la *Declaración del Milenio* establece el compromiso de las naciones de “respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos”, logrando “la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países”. Cinco años después, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, en un informe de resultados de la *Cumbre del Milenio*, señaló: “Los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para superar los obstáculos del desarrollo”.

Por el contrario, si México se mantiene aferrado a los dogmas del Consenso de Washington, cuya aplicación ha traído consigo el binomio perverso de ineficiencia e inequidad, con la consiguiente regresión en el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mayorías nacionales, jamás encontrará el camino del desarrollo. Bajo un escenario de apego a la ortodoxia neoliberal, en el cual la economía mexicana mantenga la tasa media de crecimiento económico observada durante los veintitrés años de su perseverante instrumentación (2.38% anual durante el periodo 1983-2005), al término del primer cuarto del siglo veintiuno México continuará siendo un país subdesarrollado. Nuestro PIB por habitante en 2025 será de 9 900 dólares anuales (a precios de 2005), inferior a los 10 000 dólares per cápita que marcan la frontera entre los países industrializados —o de altos ingresos— y los países subdesarrollados.

Por fortuna existe otra opción: si México se atreve a sacudirse los dogmas del Consenso de Washington, diseñando endógenamente su propia estrategia de desarrollo e inserción eficiente en la economía global, es factible —como lo muestran las evidencias empíricas internacionales de las economías exitosas, herejes al consenso de Washington, así como nuestra propia experiencia histórica— que nuestra nación reencuentre el camino del crecimiento económico sostenido, por lo menos a una tasa media similar a la observada bajo el modelo económico precedente al neoliberal

(6.1% anual durante el periodo 1934-1982). En este escenario, México alcanzará un PIB per cápita de 20 213 dólares en 2025, dejando atrás el subdesarrollo para incorporarse al selecto club de países industrializados o de altos ingresos.

La clave consiste en atreverse a cambiar. De otro modo, la historia de nuestro pasado reciente —casi un cuarto de siglo perdido para el desarrollo— será el espejo de nuestro futuro. Causas iguales producen efectos iguales: durante veintitrés años, la estrategia neoliberal ha traído consigo —debido a su fundamentalismo macroeconómico centrado en la inflación y no en la economía real— los repetidos *ciclos de freno y arranque*, que han originado un volátil y exiguo crecimiento agregado del PIB per cápita, de la inversión productiva y del empleo; además, a causa de su aperturismo comercial a ultranza, combinado con repetidos procesos de sobrevaluación de nuestra moneda y con la supresión o achicamiento de las políticas de fomento económico general y sectorial, esta estrategia ha profundizado la desarticulación interna y la desigualdad tecnológica y de productividad entre los distintos sectores y ramas de la economía, con un escaso crecimiento del empleo formal y un creciente *desempleo encubierto* en el sector informal (de baja tecnología y productividad); y ha provocado, en consecuencia, el ensanchamiento de las desigualdades en la distribución del ingreso y el incremento de la pobreza.

Para escapar del extravío neoliberal es necesario realizar un magno esfuerzo de buena fe e inteligencia ciudadana a fin de diseñar e instrumentar una nueva estrategia económica que realmente nos conduzca hacia el camino de la prosperidad y que, en consecuencia, asegure a cada mexicano de opción certera de una existencia digna, es decir el ejercicio pleno de sus derechos humanos, incluyendo los económicos y sociales.

En esta perspectiva, una estrategia consistente de desarrollo con equidad debe comprender —según lo muestran las evidencias empíricas internacionales de los países exitosos, reflejadas en los consensos básicos de la mayoría de los economistas del desarrollo—, por lo menos los siguientes cursos de acción (ampliamente argumentados y detallados en la colección de libros *Agenda para el Desarrollo*). *Primero*, políticas macroeconómicas contracíclicas para minimizar la volatilidad en el crecimiento económico, que no sólo genera una grave subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, afectando la productividad agregada y las utilidades empresariales; sino que reduce las tasas medias de crecimiento de la inversión y, en consecuencia, de generación de nuevos empleos. *Segundo*, políticas de fomento económico general y sectorial que amplíen y mejoren la infraestructura, impulsen el desarrollo de las ramas productivas estratégicas y estimulen los encadenamientos productivos, con énfasis en la generación de mayor valor agregado y en la más alta generación de empleos. *Tercero*, políticas educativas, de desarrollo científico-técnico, capacitación laboral e inducción de la innovación, que contribuyan a la elevación general de la productividad y favorezcan, en particular, la creación y desarrollo de “industrias del conocimiento”. *Cuarto*, políticas sociales de cobertura universal (además de un sistema eficiente de educación públi-

ca, sistemas eficaces de salud, seguridad social, alimentación, vivienda digna, etc.), combinadas con una estrategia claramente orientada a mejorar gradualmente la distribución del ingreso, a fin de lograr un México más equitativo e incluyente, con un robusto mercado interno. *Quinto*, programas específicamente orientados a la atención de los grupos sociales más vulnerables y rezagados (*ergo*, marginados), a fin de romper los círculos viciosos de pobreza a través del acceso —con la celeridad de un programa emergente— a los satisfactores básicos de alimentación, vestido y vivienda, así como a los servicios de salud, educación, infraestructura (agua potable, caminos, etc.), y a través de programas microeconómicos y microrregionales que impulsen la productividad, la innovación y los encadenamientos productivos locales.

No hay que olvidarlo: una nación que por el desempleo, el subempleo o la marginación, sólo está aprovechando la mitad de sus recursos humanos, está desperdiciando la mitad de sus posibilidades de generar riqueza. *Contrario sensu*, la plena incorporación de todos los segmentos sociales a las tareas y los beneficios del desarrollo es palanca fundamental del crecimiento económico sostenido con equidad; pero la garantía de su permanencia en el largo plazo está asociada —como se muestra con rigor analítico y propositivo en este libro— al desarrollo de nuestro sistema jurídico y político a fin de asegurar el cabal ejercicio y la efectiva exigibilidad de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) de los mexicanos.

*José Luis Calva*





Primera sección  
Derechos sociales exigibles





## Derechos humanos y realidades sociales

*David Ibarra Muñoz\**

En este ensayo se reseña en primer término el desarrollo histórico, las características de la política social y del incipiente Estado benefactor mexicano. Desde 1917, se establecen derechos sociales de carácter constitucional que sintetizan reivindicaciones revolucionarias y que regulan una serie de obligaciones del sector empresarial privado y del Estado. Después, la organización corporativa obrera y empresarial, sea por los imperativos de legitimación política, la confluencia de intereses del proteccionismo y las necesidades de un régimen presidencialista fuerte, llevan a concentrar los beneficios de las políticas sociales y desarrollistas en sectores privilegiados, corporativistas, de la población, como atestiguan la creación y los accesos a instituciones como el Seguro Social, al sistema de pensiones o el régimen de servicios de la vivienda.

El corporativismo se rompe, sea por la evolución política de los ciudadanos y agentes productivos que comienzan a resistir los poderes metaconstitucionales del presidencialismo, la sustitución del proteccionismo por el libre cambio o debido a otros cambios asociados al nuevo orden económico internacional. Los trastornos ocasionados por la nueva estrategia económica y de modernización política, junto con la crisis latinoamericana de la deuda de los años ochenta, llevan a abandonar los enfoques macroeconómicos del crecimiento. Así, la política social se concentra en la focalización de programas en favor de la población más necesitada para hacer compatible la astringencia en los ingresos fiscales con la atención de necesidades sociales apremiantes de los grupos menos favorecidos.

La evolución de esos acontecimientos se contrasta en el segundo apartado con la revolución de los derechos humanos que toma cuerpo en el mundo como correlato en la esfera social de la eliminación de fronteras y la integración económica del mundo. La historia de los derechos humanos lleva primero a la constitución de derechos liberales civiles y políticos, dejando a este siglo el desarrollo de los derechos sociales, económicos y culturales. Los derechos humanos evolucionan de ser derechos

---

\* Universidad Nacional Autónoma de México.

ciudadanos a ser derechos de las personas y a desarrollar garantías —todavía muy rezagadas— que convaliden su justicia. En México, los derechos humanos y sociales enfrentan de manera acentuada su falta de exigibilidad jurídica; su desarrollo sigue dependiendo de las instituciones agónicas del presidencialismo hegemónico, del corporativismo y del focalismo microsocioal.

En el tercer apartado se evalúan las consecuencias de la peculiar conformación de las instituciones de apoyo a las políticas públicas en la sociedad mexicana. El diagnóstico es en más de un sentido desolador. La pobreza, indigencia y marginación afectan a grupos demasiado grandes de la población. La distribución del ingreso sigue siendo desigual. El mercado de trabajo registra desequilibrios notorios que devienen en baja de salarios, explosión de los trabajos informales y emigración masiva. Por diversas razones las instituciones básicas de la protección social —Estado, mercado y familias— se debilitan o están incapacitadas para resolver problemas que poco a poco se agravan.

En el último apartado se procura incorporar a grandes brochazos los ingredientes de una política social y de derechos humanos mejor concebida, más apta para resolver los problemas que nos agobian. En síntesis, se sugiere hacer confluír las acciones microsocioales con enfoques macrosocioales y de crecimiento que curen la insuficiencia del mercado de trabajo del sector moderno de la economía, sin abandonar los programas exitosos de focalización del gasto público. En consecuencia, ante el desarrollo de los derechos humanos universales y ante la necesidad de protegernos de la exclusión o descomposición social, se apunta la idea de imprimir exigibilidad jurídica, ciudadana, a los derechos sociales, como medio de elevar su prelación presupuestal y facilitar el establecimiento de políticas fiscales contracíclicas y de estabilización del crecimiento.

## Los vuelcos de política social en México

En México, el ejercicio pleno de la ciudadanía propio de un régimen democrático tenía y tiene escaso significado para enormes segmentos de la población marginados o excluidos. A principios del siglo xx el desarrollo insatisfactorio de las instituciones políticas, traducidas en pobreza y opresión, fueron el caldo de cultivo que alimentó a la Revolución de 1910. El carácter popular del movimiento armado y después la acción de los primeros gobiernos revolucionarios fueron definiendo las características del nuevo juego político, de los nuevos actores sociales y de la propia estrategia social.

La crisis mundial de los años treinta, la destrucción institucional y física, provocada por la Revolución, hacían imposible que desde el Estado pudiese superarse de golpe el atraso social que aquejaba al grueso de la población. En tales circunstancias, los revolucionarios en el gobierno optaron por una política gradualista que tuviese la doble virtud de satisfacer reivindicaciones revolucionarias a la par de legitimar popularmente el nuevo Estado.

La visión dominante a comienzos del siglo pasado en materia de justicia social no estaba sustentada en la idea del desarrollo como vía de ensanchar el pastel a repartir —sin tocar los derechos de propiedad—, ni en la tesis de la responsabilidad gubernamental de gastar para proveer el grueso de

los servicios sociales a la población. La justicia distributiva se concebía en términos directos del reemplazo de las elites y la transferencia de bienes patrimoniales, así como en la regulación estatal del sector privado, a cuyo costo se situaba gran parte de los servicios y protecciones sociales abiertos a los trabajadores. Salvo pocos casos, como la gratuidad de la educación primaria a cargo del Estado, parte significativa de la carga de la política social quedó adscrita a los grupos económicamente fuertes.<sup>1</sup> En los hechos, la legitimidad política de la Revolución mexicana se fincó inicialmente en reivindicaciones de índole patrimonial —como la reforma agraria—, en la destrucción y el reemplazo de instituciones —el ejército— y en códigos de conducta protectores de los trabajadores a cargo de los empresarios.

Aliados frente al autoritarismo callista, Cárdenas y la CTM establecieron una relación simbiótica que dio paso a la movilización de masas en respaldo a los gobiernos surgidos de la Revolución. Por esa vía, los trabajadores encontraron respuesta a algunas de sus demandas, los líderes alcanzaron gravitación política y el partido hegemónico arrasó en las urnas hasta formar las necesarias mayorías legislativas. La población laboral quedó organizada en grandes centrales que agruparon a campesinos, obreros y burócratas. Las negociaciones con el poder público se realizaron separadamente, dejando al presidente en la cúspide de la esfera política. El incipiente Estado benefactor mexicano se nutrió casi desde su nacimiento en un arreglo corporativista.

La vigencia del corporativismo gobierno-trabajadores requería necesariamente de la incorporación del sector privado en el esfuerzo de modernización nacional, esto es, de la formación de una suerte de corporativismo empresarial, leal al Estado. Como anillo al dedo, el paradigma keynesiano dominante en la época, sirvió para racionalizar la política de sustitución de importaciones y aportar el ingrediente faltante al corporativismo nacional: la transformación de las elites económicas, hasta entonces de terratenientes, en elites industriales, dependientes del proteccionismo estatal.

El sector empresarial y el movimiento obrero organizado y recibieron al amparo oficial considerables privilegios. En efecto, el mercado interno y los contratos de obras públicas se reservaron a productores o a empresas constructoras mexicanas; si su competitividad flaqueaba, los aranceles, los permisos limitativos de la importación y los subsidios estuvieron a la orden del día. Los energéticos se vendían a precios bajos, menores a los internacionales, la inversión estatal creaba economías externas y la banca de desarrollo financiaba la producción y emprendía proyectos transformadores de la estructura productiva, multiplicando las oportunidades abiertas a los negocios privados. El dinamismo de la economía alimentó al erario e hizo sostenible la expansión del gasto estatal por más de cuarenta años con relativo equilibrio presupuestal.

---

<sup>1</sup> Así, el texto original del artículo 27 constitucional estableció la suficiencia del salario mínimo para satisfacer las necesidades de los obreros, la prohibición de pagarlo en especie o de someterlo a descuentos, regulaciones a cumplir por los patrones. En situación análoga se estableció la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

Así se facilitó y simplificó con creces la acción social al incorporar masivamente a los marginados a la vida urbana e industrial e impulsar una estratificación social congruente con el presidencialismo hegemónico. De cualquier manera, el corporativismo mexicano dejó sello indeleble en la configuración del incipiente Estado benefactor nacional hasta el fin de las primeras ocho décadas del siglo xx. La acción social de los gobiernos devino en instrumento de legitimación política que benefició diferencialmente a los distintos estamentos de la población, sin perjuicio de satisfacer algunas demandas sentidas de amplios grupos populares.

En estas cuestiones, la política mexicana estuvo influida por las corrientes ideológicas del sur de Europa en un doble sentido. La doctrina social de la Iglesia, con su tesis de subsidiariedad, sirvió al propósito de justificar la segmentación de la ayuda social y, hasta cierto punto, la asistencia a grupos ajenos a los arreglos corporativistas, esto es, se dio alguna cobertura privada o gubernamental a los malos riesgos —en sentido probabilístico— de los grupos marginados. Otra influencia, acaso más importante llevó a construir instituciones y normas de raigambre paternalista: la división del trabajo entre un miembro masculino generador de ingresos y una madre a cargo de una amplia gama de servicios familiares no remunerados. Dentro de este esquema, más que transferencias estatales destinadas al cuidado de los niños, los viejos, o al propósito de aligerar las responsabilidades de las mujeres, la preocupación de gobierno y legisladores estuvo centrada en la protección del empleo e ingreso del padre incorporado al mercado laboral.<sup>2</sup>

La política social no fue radical, aunque sí lo fue respecto al conservadurismo de la sociedad mexicana del siglo xix. La reforma agraria, el crédito, las obras de riego y la asistencia técnica, bastaron para mantener el apego político de los campesinos beneficiarios, reforzado por la capilaridad social propiciada por el intenso proceso de industrialización. Los obreros y trabajadores formales del sector manufacturero recibieron reconocimiento político, salarios en ascenso y oportunidades ampliadas de incorporación a los servicios educativos, de salud y de otro género que comenzaron a multiplicarse en los años treinta. La burocracia pronto se afianzó y recibió trato preferente, como lo demuestra el ser sujeto del primer régimen de pensiones y el elevado *status* político de los puestos públicos.

Pronto la visión regulatoria, revolucionaria, universalista de la política social cede terreno. Las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales que, sin lograr la universalidad, benefician a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular.

Desde luego, los beneficios y privilegios no se distribuían por igual, se daba preferencia a los miembros del mercado formal de trabajo, también había grupos especialmente cuidados, la burocracia

---

<sup>2</sup> El criticado anquilosamiento de las normas laborales mexicanas de hoy, arranca de ese origen paternalista y sobre todo de la ausencia de las instituciones y garantías sociales que permitan su convivencia armoniosa con la flexibilización de los mercados de trabajo, como ocurre en los países nórdicos de Europa (véase Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1991).

hacendaria o de los bancos oficiales, los cuerpos directivos y trabajadores de algunas empresas públicas —petroleros, electricistas, ferrocarrileros, siderúrgicos—, así como de otros segmentos de la población. Del mismo modo, no hubo trato igualitario para todos los empresarios privados, sino preferencias que inclinarían el favor oficial a ciertos grupos industriales, de banqueros o de empresas constructoras y contratistas.

Eso mismo hizo posible, como anota Cossío,<sup>3</sup> que a partir de finales de la década de los sesenta se incorporasen más y más derechos sociales al texto constitucional (derechos de la familia, de los menores, de los indígenas, del consumidor, de la salud, del empleo, etc.) que sólo en teoría implicarían la obligación de efectuar gastos gubernamentales exigibles. La prosperidad de la época permitió ensanchar los servicios estatales a la sociedad, pero el Ejecutivo —y en escala muy menor, el Legislativo— mantuvo el poder indisputado de incorporarlos o excluirlos del presupuesto, de decidir su distribución y crecimiento, sin leyes secundarias que los hicieran objeto de demandas judiciales de los ciudadanos. Cabe notar que, desde esa década, se alteran las concepciones originales de la política social, pero no los procedimientos de su posible instrumentación quedando casi siempre en declaraciones retóricas.

Podría afirmarse, entonces, que las instituciones de la política social y el corporativismo nacional tuvieron una raíz popular conservadora en el sentido de no perseguir la igualdad sin cortapisas, ni brindar acceso general a los servicios públicos, o al permitir e incluso promover considerables diferencias en *status* o privilegios entre y al interior de los grupos sociales. La obsesiva preocupación liberal o neoliberal por la eficiencia de mercado como objetivo fundamental, sólo marginalmente estuvo presente. Las prelações decisivas se vincularon a evitar los riesgos de inestabilidad social y a la preservación del consenso revolucionario.

Más que la búsqueda de vías para otorgar derechos sociales universales y exigibles a la población (como en Costa Rica y en los países escandinavos) o para que los trabajadores pudiesen sostener estándares mínimos de vida al margen de su participación obligada en el mercado, se procuró incorporarlos al mismo, sacarlos de las actividades de subsistencia e inducirlos a formar parte de las organizaciones de masas. En esa perspectiva debe verse la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en los años cuarenta como una conquista corporativista ganada por los trabajadores del sector moderno de la economía, de la que se excluía al resto de la población.

La vinculación corporativista entre gremios, empresarios y gobierno que sitúa al presidente como árbitro indiscutido de la coordinación política, va erosionándose con el tiempo y las transformaciones del país. Las élites gubernamentales con visiones e inclinaciones posrevolucionarias comienzan a usar el corporativismo como instrumento de dominación o electoral, más que de equilibrio social. Entre los trabajadores surgen movimientos favorables a la democratización, la vigencia de la libertad sindical y la defensa genuina de los derechos laborales. De la misma manera, el sector

---

<sup>3</sup> Véase J. R. Cossío, *Cambio social y cambio jurídico*, Porrúa, México, 2001.

empresarial lucha por ganar autonomía frente al gobierno, liberar de regulaciones y flexibilizar las normas económicas, laborales, suprimir las empresas públicas y ensanchar el radio de acción de la inversión privada.

La copiosa incorporación de derechos sociales al texto constitucional de las décadas posteriores a 1960, corre paralela al alejamiento de las políticas de las demandas ciudadanas. Más que avances genuinos, son intentos formales de responder a desigualdades o rezagos internos o de modernizar en apariencia la legislación con respecto a la evolución normativa de las legislaciones internacionales. Por eso, dicho remozamiento tiene poco impacto en restaurar la legitimidad popular de los gobiernos.

La alternancia política, la derrota electoral del PRI en el año 2000, quiebran el presidencialismo hegemónico, rompen las mayorías legislativas automáticas e instalan las pugnas habituales entre poderes en los regímenes presidencialistas débiles. Salvo de manera transitoria y limitada con el pacto de regulación de precios y salarios que terminó con la hiperinflación de la segunda mitad de la década de los ochenta, nunca se intentó formar un Consejo Económico y Social que sustituyese al presidencialismo hegemónico; ello habría permitido formar acuerdos sustantivos con la participación corresponsable de empresarios, trabajadores y gobierno en la determinación de los parámetros fundamentales de la política socioeconómica del país.

La secuela de la crisis de la deuda de los ochenta y sobre todo el ascenso y la aceptación interna del paradigma neoliberal, altera radicalmente el funcionamiento de los sistemas económicos y políticos nacionales: del proteccionismo a la apertura irrestricta de mercados; del papel protagónico estatal en el desarrollo a ceder ese papel al mercado y al sector empresarial nacional y extranjero; de elecciones influidas o manipuladas por los gobiernos en turno al juego libre de partidos y a elecciones considerablemente limpias; de un Poder Ejecutivo con poderes metaconstitucionales a un presidencialismo débil. Los objetivos económicos se circunscriben a la estabilización de los precios y de las cuentas públicas, con descuido de las metas de crecimiento y del resguardo de mínimos de igualdad colectiva. Se arrasa con las instituciones políticas, económicas y muchas de las sociales del régimen anterior, sin completar las de los sistemas de democracia formal y apertura de mercados en lo que toca al resguardo de empresarios y trabajadores frente al cambio. En tal virtud, pierden voz e influencia los trabajadores, los grupos marginados no la ganan, la acción social de los gobiernos queda constreñida a paliar los efectos nocivos de las nuevas estrategias económicas en el bienestar popular.

Algún alivio en la debacle del mercado de trabajo surge del ascenso del empleo en las maquiladoras, singularmente a raíz de la celebración del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y de la acumulación de saldos comerciales significativos. Por otro lado, el éxodo, casi masivo, de migrantes funciona como válvula de escape a la falta vernácula de oportunidades de empleo a la par de atenuar la pobreza de numerosas familias marginadas.

Con todo, la política social —y el propio corporativismo— se desploma desde los años ochenta, empujada por la crisis latinoamericana de la deuda. Las erogaciones en educación, salud, previsión y

seguridad social y combate a la pobreza caen estrepitosamente, sin recuperarse del todo hasta la fecha a pesar de que sólo un tercio de la población trabajadora está amparada por las instituciones de seguridad social. Gobiernos con poder económico y político menguados, con exigencias externas apremiantes, enfrentan un cúmulo de demandas ciudadanas que los obligan a intentar la reconstrucción de la política social a fin de recobrar alguna legitimidad.

Tal situación explica otro vuelco de la política social. De un lado, se inicia el proceso de privatización de los servicios vinculándolos lo más posible al mercado, manifiesto en la alteración del sistema de pensiones o en la ampliación de las instituciones privadas educativas y de salud que sirven a los estratos de ingreso medio o alto. De otro, la acción y las prioridades se centran en torno a objetivos microsociales. Los programas gubernamentales dejaron de perseguir prioritariamente metas amplias de crecimiento económico y multiplicación de los empleos. A partir de 1982, la nueva política económica y la necesaria estabilización presupuestal, llevan a implantar criterios enfocados en la población comprobadamente más necesitada y correctores de despilfarros anteriores en el gasto público. Se buscaba y busca atacar la pobreza extrema y, de paso, enriquecer el capital humano de esos grupos sociales, evitar el gasto público innecesario, sin paliar la pérdida de poder político de los trabajadores, ni los efectos de una economía cuasiestancada.<sup>4</sup>

Una mudanza relevante en la dirección apuntada fue la del sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Del sistema solidarista de beneficios definidos y administración pública, se pasa a un sistema de capitalización individual, de contribuciones definidas (obligatorias) y manejo privado. Factores relacionados con la maduración demográfica, los desequilibrios del mercado de trabajo y las finanzas públicas se han señalado como razones de la transferencia de riesgos del Estado a los trabajadores. El cambio, más que fortalecer a las instituciones de seguridad social, apuntaló al ahorro y a los mercados de valores y capitales, a la vez que suprimió cargas presupuestarias de largo plazo y abrió nuevas fuentes al financiamiento gubernamental. Eso mismo alejó al sistema de seguridad social de satisfacer objetivos universalistas e igualitarios.

El ensanchamiento de la esfera del mercado en la provisión de los servicios sociales no se detiene ahí. Ya en 2001, el gasto privado en salud excedía al del sector público (3.4 y 2.7% del producto, respectivamente) y otro tanto ocurre en materia educativa. Sin embargo, el acceso a esos servicios de alto precio queda confinado a los estratos de la población de ingresos mayores. El mercado sirve, pero no abre acceso a todos por igual.

El debilitamiento de la acción social del Estado enfrenta la presión deslegitimadora de demandas apremiantes e insatisfechas de numerosísimos grupos excluidos. Aun tratando de no socavar las

---

<sup>4</sup> Obsérvese que la focalización (*means tested*) del gasto social en favor de los grupos menos favorecidos casi siempre es una solución política inestable. En efecto, al financiarse con impuestos a las clases medias, acaba por generar resistencias en tanto no se amplíe el acceso a otros estratos de la población.

tendencias hacia la mercantilización de los servicios, a contrapelo de esa lógica, surgen iniciativas que amplían el papel del Estado en favor de la población marginada, brindándole beneficios con algún ingrediente de universalidad. Ahí se inscriben el régimen de subsidios del Gobierno del Distrito Federal a las personas de edad avanzada y el régimen federal del seguro popular, aunque este último se financia con contribuciones tripartitas de los beneficiarios, los gobiernos estatales y la federación. Esos programas llenan carencias evidentes, al liberar a los beneficiarios de la obligación de disponer de un trabajo en el sector moderno de la economía para acceder a algunos servicios sociales, como sustitutos imperfectos de una política macroeconómica más vigorosa en materia de empleo.

Buena parte de los elementos centrales del Estado benefactor mexicano han detenido su marcha progresiva. Los logros eficientadores de la focalización del gasto social no compensan las insuficiencias del mercado de trabajo y el desamparo de las familias del sector informal. Y tampoco detienen la emigración de casi medio millón de connacionales, expulsados anualmente por la falta de trabajo y de medios de vida en el país. El gasto gubernamental todavía no recupera el nivel y la cobertura de los servicios sociales ofrecidos antes de los años ochenta. La penuria presupuestal es la principal razón aducida para no traducir los mandatos constitucionales en derechos sociales exigibles. Los servicios sociales provistos por empresas privadas difícilmente podrían atender las demandas de la población realmente necesitada, a menos que se les subsidie generosamente por el Estado, a fin de cubrir costos y utilidades.

Vistas las limitaciones del gasto público y los alcances restringidos de los servicios adquiridos en el mercado, a los grupos de ingresos bajos sólo les queda la vía de escape de la protección familiar para atender riesgos sociales y las repercusiones de los ciclos internacionales en una economía abierta y de soberanía erosionada. Sin embargo, aquí también se ofrece un panorama poco optimista. Hay una sobrecarga de demandas sobre los núcleos familiares y en particular sobre las mujeres. La escasez de empleos, los bajos ingresos, la discriminación de género, las migraciones y otros complejos fenómenos sociodemográficos tienden a disolver los núcleos familiares tradicionales y limitan su capacidad de ofrecer servicios protectores eficaces a sus miembros.

En suma, las instituciones básicas de la seguridad social (gobierno, mercado y familias) se vienen desgastando peligrosa y simultáneamente sin descargar las responsabilidades que ya no pueden satisfacer unas, otras, o todas. Las políticas sociales parecen insuficientes o ineficaces para corregir los problemas. La situación descrita se expresa en crecimiento explosivo del sector informal, en pobreza crónica, en el desaprovechamiento del bono demográfico, en la emigración y en el empleo corruptor del narcotráfico y del crimen organizado.

## La revolución de los derechos humanos

La lucha por los derechos humanos es tan antigua como la historia de las sociedades. Es la lucha interminable por la libertad, la igualdad de grupos, de individuos, de alguna manera marginados en

su vida y derechos frente a los poderosos de cada época. En tiempos modernos, los primeros ensayos emancipadores se enderezan en contra de la tiranía y arbitrariedad de los monarcas, en favor del ensanchamiento de las libertades individuales y colectivas. Con el advenimiento del capitalismo y las monarquías constitucionales se limitan muchas de las arbitrariedades de los gobernantes, dándose paso a relaciones sociales mejor reguladas, más igualitarias en la vida política y económica de los países.

Al efecto, poco a poco se enderezan esfuerzos por ampliar jurídicamente el derecho del voto, mejorar las condiciones de trabajo, admitir la tolerancia religiosa, derechos libertarios que emigran de país a país. De ahí en adelante, se atacan otros objetivos, sin abandonar los ya consolidados: la abolición de la discriminación, la igualdad de género, los derechos sociales (seguridad, alimentación, salud e ingreso mínimo garantizado, por ejemplo), el combate al genocidio. A lo anterior pronto se incorporan nuevas aspiraciones normativas: la asistencia a las familias, los derechos de los niños, la protección a la vejez, el derecho a un medio ambiente sano.

La expresión consensual de los derechos humanos en el campo internacional tiene también larga historia, incluso anterior a la organización económica capitalista. Ya en la época moderna destaca la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), o el *Bill of Rights* de Estados Unidos (1787), así como la innovación jurídica fundamental que trajo consigo la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas (1945) que luego se desdobló en innumerables instrumentos, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),<sup>5</sup> todos ratificados por el Senado mexicano. Esos variados instrumentos desembocan en la reunión de Viena (1993) que prepara la Declaración del Milenio y luego en la creación (2006) del Consejo de Derechos Humanos de las propias Naciones Unidas.

Asimismo, habría que mencionar algunos convenios de los cuales México también es signatario: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de Kyoto sobre Medio Ambiente, la Corte Penal Internacional y las convenciones de la OIT sobre libertad y derechos de asociación sindical, trabajo infantil o migraciones.

El cambio revolucionario que induce las declaraciones de 1948 y la del Milenio, difícilmente podría exagerarse. Antes se solía postular la separación entre moral y derecho. La juridicidad de una norma no dependía de su apego a criterios de justicia, sino al hecho de ser emitida por autoridad competente siguiendo reglas procesales correctas.<sup>6</sup> Ahora, la validez normativa se quiere hacer

---

<sup>5</sup> A los convenios anteriores se añaden otros sobre la protección de minorías étnicas, los derechos del niño o de los de trabajadores migratorios, la prohibición de la tortura, etc. (véase M. Carbonell, *et al.*, *Derecho internacional de los derechos humanos*, Porrúa, México, 2003; Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2004; Naciones Unidas, *Human Rights: a Compilation of International Instruments*, Nueva York, 2002.

<sup>6</sup> Véase H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, UNAM, México, 1979.

dependen de la moralidad de los derechos fundamentales, no tanto de la satisfacción de requisitos formales.<sup>7</sup> De otro lado, se hacen sujetos de derechos y deberes internacionales a los individuos, cuando antes se reservaban exclusivamente a los estados. Poco a poco y no sin resistencias las protecciones sociales transitan de ser derechos ciudadanos a ser derechos de las personas, esto es, a la universalización de los derechos fundamentales como antecedente y correlato al proceso de desnacionalización de las economías. Sin embargo, abundan retrocesos y tensiones por afectarse intereses creados de orden individual o de los países. Ahí están las resistencias de suscribir el Protocolo de Kyoto sobre el medio ambiente, aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia o regular las migraciones. Además, directa o indirectamente, se impulsa gradualmente el desarrollo de garantías que hagan posible demandar el cumplimiento de los derechos en escala nacional e internacional,<sup>8</sup> como lo demostró el caso de la extradición de Cavallo de México a España, acusado de cometer delitos contra la humanidad en Argentina.

Cabría señalar, al propio tiempo, que los derechos sociales pasan de ser derechos defensivos de los débiles, a derechos activos, derechos colectivos, de los cuales depende nada menos que la apertura democrática legitimizadora de gobiernos y partidos políticos. Desde la década de los ochenta —y aun antes en algunos países—, la lógica reformista latinoamericana del derecho se orientó a satisfacer tres objetivos centrales, removiendo concepciones torales de muchas cartas constitucionales: ampliar y fortalecer las libertades negativas, esto es, el ámbito de los derechos inmune a la coerción o interferencia gubernamentales. Al efecto, se impulsó la ampliación de los derechos económicos individuales de ciudadanos o extranjeros, sea directamente o a través de la desregulación, la privatización y la extranjerización de negocios nacionales. Segundo, se procedió a adaptar la legislación a un mundo sin fronteras. Tercero, se llevó a efecto la modernización política formal, avanzando en lograr comicios electorales limpios, fortalecimiento de partidos y alternancia política. Sin embargo, con escasas excepciones, la renovación legislativa ha dejado prácticamente de lado el fortalecimiento y desarrollo de los derechos positivos, de las libertades positivas, en tanto mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas y de resguardo frente a los avatares económicos, la pobreza o la ruptura de los vínculos de integración comunitaria. Esa laguna que se amplifica enormemente en sus efectos a escala internacional es la que explica el ascenso del debate en torno a los derechos humanos, en tanto derechos inamovibles de que deben disfrutar todos los hombres.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Véase L. Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2005.

Véase H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, UNAM, México, 1979.

<sup>8</sup> En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados signatarios se comprometen por separado o mediante la cooperación internacional hasta el máximo de los recursos de que dispongan a lograr progresivamente, inclusive, con la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de esos derechos.

<sup>9</sup> Las ideas libertarias suelen bifurcarse en dos grandes vertientes: las libertades individuales frente al Estado —también llamadas libertades negativas— y las libertades activas o positivas, entendidas como la capacidad de los miembros de una sociedad de participar en el gobierno y darse normas colectivas, incluso limitativas de los derechos individuales.

Se acepta y reconoce la noción de que los derechos humanos son interdependientes, en tanto se fortalecen y validan entre sí. De poco serviría negar la esclavitud, si parte importante de la población vive la indigencia o no puede satisfacer exigencias nutricionales mínimas. De ahí surge otra tesis que toma cuerpo en los cánones interpretativos de las constituciones de nuestros días. La idea —como señalan Cossío en México y Breyer en Estados Unidos— es abandonar en algún grado los criterios textualistas, originalistas y construccionistas, a fin de impulsar deliberadamente en la interpretación constitucional el perfeccionamiento de la democracia, siguiendo el espíritu emancipador —más que la letra— de muchas asambleas constituyentes. En ese sentido, se verían las constituciones como documentos vivos, sin el significado fijo que se les imprimió cuando nacieron.<sup>10</sup>

El avance progresivo de los derechos fundamentales, entre los cuales destacan los derechos sociales, enfrenta la oposición abierta o velada de paradigmas y fuerzas económicas que aspiran no sólo a trascender las fronteras nacionales, sino a convertirse en árbitros indisputados de la vida económica y social de los países. El paradigma neoliberal postula a la eficiencia y la competitividad como los valores medulares, sólo asequibles a través de la libertad de mercados, la retirada del Estado de la producción, la desregulación socioeconómica y la revalorización de los derechos de propiedad. Los trastornos y desigualdades creados por los ganadores de la competencia, se consideran males menores frente a las ganancias en costos y productividad. En términos ideológicos se subrayan, además, las fallas reales o imaginarias del Estado y se exaltan las virtudes del mercado en producir estabilidad y eficacia.

En teoría, esa postura se ha traducido en tesis antagónicas sobre los principios rectores del derecho. Los criterios y la metodología económica llevan a Posner a postular que la noción de eficiencia debe presidir las reglas, procedimientos e instituciones jurídicas. El concepto de eficiencia equivale a la maximización de la riqueza (incluidos todos los bienes tangibles e intangibles). La evidente colonización economicista del dominio jurídico ha encontrado respuesta. De un lado, se ha insistido (Mackaay) en que la justicia y la equidad distributiva son necesidades insoslayables del sistema jurídico, a lo que cabría añadir el fortalecimiento de la democracia respaldada por el movimiento de los derechos humanos. De otra parte se subraya (Calabresi) que el acrecentamiento de la riqueza no puede equipararse con el progreso social, a menos que satisfaga alguna meta colectiva.<sup>11</sup>

---

Constant las califica como las libertades de los modernos, los individuales; y las de los antiguos, los participativos; Berlin las califica como pasivas y activas; Breyer las denomina libertad moderna y libertad activa. Por supuesto, hay matices diferenciales en las definiciones de los autores señalados, dentro de concepciones bastante convergentes. (Véase B. Constant, *The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns*, in *Political Writings*, Blancamaria Fontana, Roma, 1819; I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1969; S. Breyer, *Active Liberty*, Alfred Al Knopf, Nueva York, 2005.)

<sup>10</sup> J. R. Cossío, *Cambio social...*, *op. cit.*; A. Amar, *America's Constitution: A Biography*, Random House, Nueva York, 2005.

<sup>11</sup> R. Posner, *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Harvard, Mass., 1981; E. Mackaay, *History of Law and Economics*, Enciclopedia of Law and Economics, Edward Elgar, Inglaterra, 2000.

Asimismo, el paradigma jurídico-democrático de los derechos humanos fundamentales camina por senderos distintos. En efecto, al plantear como ley inatacable, la protección del más débil,<sup>12</sup> aboga por la vigencia de normas igualitarias, aplicables a todos, inamovibles, sustraídas de las decisiones políticas (parlamentarias) y del mercado, en tanto representan los pilares protectores indispensables de la vida, la libertad y la subsistencia de las poblaciones, siendo los estados garantes incuestionados de esos derechos y de su desarrollo. Aquí los valores perseguidos colectivamente se relacionan con la igualdad, la dignidad humana y la democracia sustantiva, esto es, con el ejercicio necesariamente interdependiente de los derechos libertarios, políticos o sociales.

En los hechos, sin embargo, el rezago de los derechos sociales fundamentales frente al rapidísimo avance de los mercados globalizados, es causa de serios desequilibrios institucionales, de la obsolescencia de la vieja noción de soberanía y de una especie de crisis del constitucionalismo que pierde sus antiguos asideros nacionales, sin contar con el sustituto de un sistema de obligaciones internacionales que los tutelen eficazmente o sean bien asimilados en los regímenes nacionales de derecho.

Las inestabilidades geopolíticas inherentes a la globalización hacen que los procesos sociales de los cuales depende la vida de las poblaciones trascienda las fronteras territoriales y el alcance de las fuerzas del Estado-nación. Sin embargo, el desarrollo internacional de los derechos humanos plantea varias cuestiones espinosas. Una se refiere al deslinde de fronteras entre el derecho internacional y la soberanía nacional —aunque esta última vaya periclitando—, o entre las prelacións nacionales y las foráneas. Otra, a la brecha entre las metas convenidas nacional e internacionalmente y los medios económicos nacionales para ponerlas en práctica. En general, el principal reparo al reconocimiento de los derechos sociales, en tanto derechos plenos, gira en torno a su imperfecta justicialidad, es decir, a la posibilidad limitada de demandar judicialmente —casi siempre al Estado— su cumplimiento. Por lo demás, los derechos sociales aunque en cierto modo debieran estar por encima del tráfigo político por resguardar valores esenciales a la vida y dignidad humanas, en los hechos están sumergidos en el mundo de la política cuando se trata de elegir dónde empezar, precisar prelacións, mediar conflictos entre libertades o reconciliar principios con soluciones concretas.

La soberanía de los estados declina y seguirá declinando con el avance de la globalización. Mercados abiertos y democracia formal hacen que el despotismo, el autoritarismo y el gobierno excesivo dejen de ser los escollos principales al desarrollo de los derechos humanos. Los impedimentos ahora provienen de otras fuentes: la pobreza, la exclusión, la desigualdad que acompañan al Estado minimalista y al insuficiente crecimiento económico que separan a los países en zonas opulentas y regiones pobres. Ahí se cimentan las fuentes primarias de desorden y descomposición social que ponen en jaque

---

<sup>12</sup> Véase L. Ferrajoli, *op. cit.*; J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971; J. Rawls, *Justice as Fairness*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2001; B. Moore, *Injustice the Social Bases of Obedience and Revolt*, M. E. Sharpe, Nueva York, 1978; M. Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, N. Jersey, 2001.

la vigencia real de los derechos humanos, y de ahí surge el imperativo de emprender dos tareas: impedir que continúe la erosión de los estados nacionales, en tanto constituyen, hoy por hoy, la mejor garantía de sostén del nuevo andamiaje jurídico frente a regímenes imperfectos de alcance universal; y, segundo, ensanchar la jurisdicción, la exigibilidad, de los derechos humanos convenidos internacionalmente.

Hay progresos importantes: en el campo teórico se afinan los conceptos, los procedimientos y los instrumentos jurídicos y de política; en la práctica se multiplican las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que someten a escrutinio y apoyan de distinta manera el fortalecimiento de esos derechos.<sup>13</sup> Aun así, los rezagos son notorios si se compara el impetuoso avance de la universalización de los mercados y de los derechos económicos en relación con el paso más lento de la erección de salvaguardas jurídicas, institucionales, que impriman rostro humano a la globalización.

## El concepto de los derechos sociales

Las oportunidades e inestabilidades inherentes a la globalización hacen que los procesos sociales de los cuales depende la vida de las poblaciones, rebasen las fronteras territoriales y excedan al alcance de las fuerzas de los estados vistos individualmente. Por eso, la concepción nueva, de avanzada, de los derechos fundamentales tiene en cuenta el fenómeno de la globalización y la pérdida de anclaje de las normas en las solas instituciones del Estado-nación. Así, de acuerdo con Ferrajoli, los derechos fundamentales "son aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos, con capacidad de obrar".<sup>14</sup>

Se trata de derechos de los cuales depende la vida, la subsistencia, la igualdad y la dignidad de los seres humanos. Por eso, son universales en el sentido de aplicarse a todos como prerrogativas inalterables, indisponibles, sustraídas al mercado o a decisiones políticas que pudieran negarlas. Eso mismo les da un carácter casi necesariamente constitucional, esto es, obligatorio a los poderes públicos que los distingue de los derechos patrimoniales, en tanto estos últimos no son derechos de todos, ni son indisponibles al ser objeto de regulación y de enajenación.<sup>15</sup> Mientras no

---

<sup>13</sup> Véase por ejemplo, Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Mundi-Prensa, México, 2004.

<sup>14</sup> Se entiende por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de recibir prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica. Véase L. Ferrajoli, *op. cit.*; M. Carbonell, *et al.* (comps.), *op. cit.*; M. Carbonell, *op. cit.*

<sup>15</sup> El debate sobre los derechos de libertad (incluidos los patrimoniales) respecto a los económicos y sociales está en un punto álgido, reanimado por la globalización sin fronteras que demanda de derechos de propiedad estandarizados y protegidos en todo el planeta. Para Rawls el derecho a la libertad debe tener primacía respecto a los económicos y sociales. Aunque luego atempera su posición estableciendo, primero, la prelación de la justicia sobre la eficiencia y apelando a una serie de instituciones que protejan preferentemente a los menos favorecidos; y segundo, sólo justificando las desi-

hay derecho que valide la esclavitud o la venta del voto, la propiedad de un inmueble puede transferirse y los derechos patrimoniales suelen modularse por razones de interés público.<sup>16</sup> Por eso, los derechos fundamentales forman la esfera pública del Estado constitucional de derecho, la dimensión sustantiva de la democracia, mientras los derechos patrimoniales quedan situados en la esfera privada de las relaciones jurídicas.<sup>17</sup>

Lo anterior no impide que se generen oscilaciones en las políticas y en los equilibrios entre derechos. La especialización productiva moderna alienta el desarrollo de sistemas económicos complejos e interdependientes que descansan en los derechos de la propiedad privada. Pero, los riesgos resultantes de fallas, ya no individuales, sino sistémicas, o de mercado, hacen necesaria la regulación y en casos extremos la implantación de políticas redistributivas que tornen socialmente tolerable el funcionamiento de las economías de mercado. Así se crea una tensión inevitable entre las fuerzas que buscan la ampliación de los derechos de la libertad individual y patrimonial, y las que las limitan por razones de conveniencia social o de legitimación.<sup>18</sup>

La política social no tiene como único objetivo aliviar la pobreza. También ha de responder a reducir los riesgos que enfrenta la población, tanto como igualar las oportunidades abiertas a todos los individuos y alentar la formación de capital humano, preferentemente entre los grupos sociales menos favorecidos. De ahí los complementos al ingreso, los sistemas de pensiones, los seguros al

---

gualdades si redundan en beneficio general. Nozick sitúa en posición dominante los derechos de propiedad sobre cualquier otro derecho fundamental. Buchanan sostiene que cualquier realidad social a escala agregada, debe entenderse como resultado de decisiones individuales independientes que persiguen sus propias metas. Se equipara en jerarquía a los derechos de la libertad y de la propiedad en tanto son derechos dirigidos a satisfacer necesidades económicas básicas. (Véase W. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York, 1974; J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press, 1971; J. Rawls, *Justice as Fairness*, Harvard University Press, Harvard, 2001; A. Sen, *Development as Freedom*, A. Knopf, Nueva York, 1999; J. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatan*, University of Chicago Press, Ann Arbor III, 1975; J. Buchanan, y C. Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Chicago Press, Ann Arbor, III, 1962; H. Hart, *Law Liberty and Morality*, Oxford University Press, Londres, 1963; F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan, Londres, 1960.)

<sup>16</sup> Valga repetir aquí las estipulaciones del artículo 27 de la Constitución Mexicana que señala a la nación como la propietaria originaria de tierras y aguas, la que tiene la potestad de transmitir su dominio a particulares, constituyendo la propiedad privada. Por eso, la nación se reserva el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público.

<sup>17</sup> Véase Ferrajoli, *op. cit.*, p. 35.

<sup>18</sup> Véase H. Demsetz (1967), "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, núm. 57 (2), p. 347; H. Demsetz (2005), "Toward a Theory of Property Rights II: The Competition between Private and Collective Ownership", en R. Parisi y Ch. Rowley (comps.), *The Origins of Law and Economics*, Inglaterra, Edwar Elgar; J. Buchehan, y Tullock, *The Calculus of Consent*, Mich., University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962; D. Nortti, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, (1990); D. Rodrik, *et al.*, "Institutions Role", National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, núm. 9305, Washington, 2003; H. Dixit, *Lawlessness and Economics*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 2004.

desempleo y la enfermedad, los gastos y subvenciones educativas, o los apoyos familiares, entre otras prácticas muy extendidas entre los países.

La política social supone la creación de libertades positivas, de acciones colectivas enderezadas a procurar la igualdad que usualmente desempeñan papeles redistributivos y legitimadores. Históricamente no obedecen al simple propósito de corregir fallas del mercado, sino que surgen de los acuerdos políticos que dan lugar a la solución de tensiones históricas de las distintas sociedades. Aun los estados más autoritarios ceden ante las presiones ciudadanas al conciliar las exigencias de las economías de mercado con las no menos apremiantes de la cohesión social.

Los derechos sociales, al igual que los derechos de la libertad, negativos, forman parte indisoluble de los derechos fundamentales y sirven, además, para conferir profundidad a la democracia real, revistiendo un carácter que incluso va más allá, como se dijo, de la jurisdicción geográfica de los derechos del ciudadano. Desde luego, el carácter supranacional de los derechos humanos es objeto de críticas análogas a las aplicadas a los derechos sociales en el ámbito nacional. Ambos son derechos calificados de imperfectos porque carecen con frecuencia de garantías que hagan punible su violación. La razón aducida es frecuentemente de orden presupuestario, por cuanto los derechos sociales usualmente llevan una carga mayor de prestaciones a cargo del Estado en comparación con los derechos civiles o políticos, complicando por tanto su justicialidad.

En realidad, todos o casi todos los derechos y sus garantías imponen cargas presupuestarias (garantías positivas, prestaciones). Piénsese, por ejemplo, en el costo de sostenimiento de la estructura administrativa del Instituto Federal Electoral y del soporte a los partidos políticos (de 10 a 12000 millones de pesos anuales) que son indispensables al propósito de validar los derechos políticos. Y lo mismo podría decirse en general del costo de las estructuras de la administración de justicia. En la vertiente opuesta, hay derechos sociales caracterizados por garantías negativas —de no hacer— que entrañan poco o nulo gasto gubernamental, como son las que tutelan al derecho de huelga.

En consecuencia, la distinción entre las garantías de los derechos civiles o de libertad y las garantías propias de los derechos sociales, es política más de grado que de fondo. Tratadistas como Ferrajoli, Abramovich, Carbonell, Cruz Parceró y otros sostienen que los derechos sociales fundamentales tienen validez jurídica aun cuando no estén nítidamente definidos (¿qué atributos debe llenar la vivienda cómoda e higiénica a que se refiere el artículo 27 constitucional?) o carezcan de garantías prestacionales a cargo del Estado o de particulares. En los hechos, se dan rezagos enormes en su justicialidad que reflejan el peso asimétrico de los intereses creados, la brecha entre la acumulación de necesidades insatisfechas frente a la disponibilidad de recursos, la presencia de preclusiones legislativas orientadas a otros propósitos, así como posibles inhibiciones del Poder Judicial al no demandar al Legislativo que se llenen los huecos en los ordenamientos secundarios.

En varias regiones desarrolladas del mundo hay reconocimiento presupuestario de la interdependencia insoslayable entre los fenómenos económicos, sociales y políticos que es otra

manera de subrayar la interdependencia de los derechos humanos. En Estados Unidos los derechos sociales exigibles judicialmente absorben más de 40% del presupuesto federal estadounidense<sup>19</sup> y un porcentaje mayor en buena parte de los países europeos. Si los gobiernos de esos países deciden o se ven forzados a efectuar gastos extraordinarios, se incurre en déficit sin restar la exigibilidad de los derechos aludidos.

En el país, los derechos sociales exigibles constituyen un campo rezagado por resabios de autoritarismo estatal en la distribución de las partidas presupuestales. Más aún, la política fiscal establecida recorta automáticamente las erogaciones cuando decaen cíclicamente los ingresos públicos. Ello suele reflejarse en disminución del gasto dedicado al cuidado y formación del capital humano y del físico, renglones esenciales a la competitividad y al del bienestar de largo plazo de la población.

México necesita unir sus estrategias macro y microsociales, esto es, evitar despilfarros e instituir derechos sociales exigibles (política de empleo, servicios universales de salud, accesos y subsidios a la educación, seguros de desempleo y ayudas familiares, entre otros) por los ciudadanos, como hacen los países democráticamente modernos para atender los riesgos naturales y los derivados de la apertura de mercados, la especialización moderna y las fluctuaciones económicas internacionales.

Justificación análoga deriva de criterios estrictamente económicos. Los ciclos económicos no han desaparecido, ni las responsabilidades estatales de mitigar sus efectos nocivos. Importa, por tanto, adoptar políticas presupuestales contracíclicas compensando años buenos con años de infortunio, reduciendo los gastos corrientes en los primeros y ensanchando el gasto de capital en los segundos. De otro lado, es necesario comenzar a blindar las erogaciones en derechos sociales, haciéndolas exigibles —por ser esenciales a la vida y dignidad humanas—. Ello induciría mayor estabilidad en el crecimiento nacional a la par de orientar las exigencias del ajuste fiscal en dirección más sana, sea en inducir el recorte de erogaciones poco prioritarias, en favorecer cambios impositivos justificados, convenidos democráticamente, o en reconocer tensiones entre los objetivos macroeconómicos que es necesario conciliar, sin lesionar como se ha hecho casi costumbre el gasto en el cuidado humano.

## Los derechos sociales en México

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, los derechos sociales en México recibieron reconocimiento que se adelanta en algunos aspectos, o se pone al día con los regímenes legislativos de otros países. Los artículos tercero sobre la educación, el cuarto sobre la igualdad de género, el quin-

---

<sup>19</sup> Véase I. Sawhill, "The Economist vs. Madmen in Authority Distinguished Lecture on Economics in Government", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 3, 1995 pp. 3-13. Según, Martín Feldstein las pensiones del Seguro Social, el seguro de invalidez, el de los sobrevivientes, el de desempleo y el de los subsidios médicos (*medicare*) representaban más de 37% del gasto del gobierno federal o 7% del producto en 2003 (véase M. Feldstein, "Rethinking Social Insurance", *American Economic Review*, vol. 95, núm. 1, 2005).

to sobre la libertad de trabajo, el 25° sobre la rectoría del Estado en el fomento al crecimiento y al empleo, el 27° sobre el régimen de propiedad (incluida la comunal y ejidal), el 28° que prohíbe los monopolios y regula los subsidios, el 123° que consagra el derecho al trabajo, norma los salarios y regula la vivienda laboral. A lo anterior se añaden un numeroso conjunto de tratados, convenios o pactos internacionales que las reforman, perfeccionan o enriquecen. Ahí están los derechos a la salud, de los adultos mayores, de los niños, del medio ambiente, etcétera.

Frente a ese abigarrado conjunto de derechos, la vía tradicional de instrumentarlos más que descansar en mecanismos procesales ante los tribunales, ha residido en el expediente de privilegiar la discrecionalidad del Ejecutivo, atemperada un tanto y recientemente por el Poder Legislativo. El procedimiento resta eficacia al ejercicio de los derechos ciudadanos fundamentales y somete al tráfigo anual de las negociaciones presupuestales a las partidas alimentadoras de la política social, produciendo avances y retrocesos inevitables. A título ilustrativo obsérvese cómo en la década de los ochenta, la discrecionalidad aportó flexibilidad fiscal al hacer posible atender el acrecentamiento espectacular de la deuda externa, cuando el flujo de capital externo se tornó negativo y la crisis económica contrajo los ingresos estatales. Con todo, la austeridad en el gasto social se implantó autoritariamente, sin mayor consulta democrática y con enormes sacrificios mal distribuidos entre la población.<sup>20</sup> Y esa misma discrecionalidad sirvió en la década de los noventa para cambiar los enfoques de la política social y hacerlos compatibles con las estrategias de control del gasto público.

No obstante lo anterior es posible distinguir varias etapas en la evolución de los derechos sociales en México: la etapa revolucionaria, la fase típicamente corporativista y la del predominio de la focalización. Como se dijo, a comienzos del siglo pasado, la política social, expresada en las reivindicaciones revolucionarias, estuvo fincada en la redistribución de la riqueza y en el establecimiento de regulaciones protectoras del trabajo a cargo esencialmente de las empresas privadas. El Estado sólo por excepción (educación primaria, hospitales) quedaba obligado a comprometer partidas presupuestarias para validar derechos sociales. En los hechos, la idea del desarrollo y las responsabilidades gubernamentales en procurar pleno empleo, como medio de renovar la composición de las elites, suprimir la violencia y favorecer la evolución democrática, toma cuerpo con posterioridad, alrededor de los años treinta y de la segunda Guerra Mundial.

Al poco andar la visión regulatoria de la política social revolucionaria cede terreno. Las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales privilegiadas

---

<sup>20</sup> Véase C. Jusidman, "Derechos económicos, sociales y culturales", en *Diagnóstico sobre los derechos humanos en México*, México, Naciones Unidas, 2004; D. Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005; R. Cordera, "La desigualdad marca nuestra historia", *Nexos*, vol. xviii, núm. 338, febrero de 2006, pp. 29-36; E. Hernández-Laos y J. Velázquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México, 2003; F. Cortés, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Porrúa, México, 2001.

que beneficien a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular de los gobiernos. En ese proceso, se crean instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que tipifican la fase corporativista de la política social.

Como anota Cossío,<sup>21</sup> valga repetir, a partir de finales de la década de los sesenta, más y más derechos sociales se incorporaron al texto constitucional (derechos de los indígenas, de la familia, de los menores, de la salud, del consumidor, del empleo, etc.) que implican en teoría la necesidad de efectuar gastos estatales y desarrollar garantías exigibles judicialmente. En estos últimos aspectos, la política social sigue los derroteros de siempre: el Ejecutivo mantiene el poder indisputado —aunque compartido ahora en cierto grado con el Legislativo— de incorporar dichas erogaciones o dejarlas fuera del presupuesto; las leyes secundarias que les imprimirían exigibilidad ante los tribunales, quedan como asignatura pendiente. En consecuencia, la función de la incorporación de más y más derechos sociales en la Constitución, tiene las funciones formales de dar una apariencia de modernidad a la legislación nacional, de sostener de modo precario la vieja ideología revolucionaria y de abrir un campo de desarrollo prioritario cuando se atenúen los apremios fiscales.

Ya en la década de los noventa, el cambio hacia la focalización de la política social en los grupos más necesitados, incorporan nuevos derechos imperfectos, como los implícitos en Progres-a-oportunidades que de modo indirecto avanza en llenar necesidades microsociales y de legitimidad estatal, pero sin avanzar mayormente en hacerlos derechos plenos de los ciudadanos.<sup>22</sup> El abandono de las políticas macrosociales es facilitado por la erradicación del proteccionismo y la intensificación consecuente de la competencia, la destrucción inmediata de puestos de trabajo y, luego, la creación lenta de nuevas ocupaciones. Se abate el poder de los grupos mejor organizados en la defensa del empleo y se deshace en los hechos el pacto corporativista. Los sindicatos, sobre todo los más poderosos y tradicionales, comienzan a ser percibidos como una especie de aristocracia laboral, corrupta, que erosiona la competitividad empresarial. De ese modo, se corrigen algunos males del viejo corporativismo aunque en contrapartida se rompen los equilibrios políticos a favor de una visión demasiado conservadora y limitada de las estrategias socioeconómicas.

En suma, el desarrollo de los derechos sociales sigue preso de las instituciones agónicas del corporativismo, del presidencialismo hegemónico y del focalismo microsocioal, como lo atestigua la falta de exigibilidad jurídica de los mismos, las migraciones, las tensiones en ascenso por el reparto de los magros recursos nacionales o presupuestarios y la ausencia de cambios de fondo en las políticas puestas en práctica.

---

<sup>21</sup> Véase Cossío, 2001, *op. cit.*

<sup>22</sup> Junto a Oportunidades están otros programas (Procampo, dirigido a apoyar a los campesinos; el Seguro Popular que cubre riesgos de salud; Tu Casa y Habitat, etc.) que también adolecen de plena exigibilidad jurídica.

## Realidades sociales<sup>23</sup>

Dadas las características corporativistas, las centradas en la familia y el padre trabajador del débil Estado benefactor mexicano, los vuelcos de las políticas económicas y sociales a partir de la década de los años ochenta causaron rupturas y discontinuidades enormes en el progreso social del país. Al respecto se presenta un balance sintético de la situación, se identifican tareas inconclusas, prelación evidentes a fin de no agravar las desigualdades, corregirlas de ser posible, sin olvidar los complejos institucionales establecidos.

El primer grupo de fenómenos a notar es la pérdida del impulso del crecimiento, el desvanecimiento de la capilaridad social y del alivio consecuente de las tensiones sociales. En efecto, la caída a la mitad de la tasa de crecimiento por habitante entre los periodos 1955-1980 y 1980-2004, creó limitaciones inevitables en el bienestar ciudadano.

Conforme a las cifras disponibles, la población por debajo de la línea de la pobreza fue de 42.5% en 1984, repunta cíclicamente a 52.9% en 1996 para luego caer ligeramente por debajo de 40% en 2002. Los indigentes en situación de extrema pobreza apenas se reducen de 15.4% a 13% de la población a lo largo de todo ese periodo. Más que el efecto de las políticas públicas, la mejoría es atribuible a los esfuerzos adaptativos de la población marginada o a fenómenos de origen externo: trabajo de la mujer, ocupaciones múltiples de los trabajadores informales, emigración y remesas, recuperación del empleo en maquiladoras, reducción del tamaño de la familia, entre otros.

Una distribución altamente concentrada del ingreso parece ser un padecimiento crónico de la sociedad mexicana. En efecto, el coeficiente de Gini (fluctúa de 0 a 1 a medida que el reparto empeora) fue de 0.48 en 1984 asciende a 0.536 en 1989 para reducirse al 0.500 en 2002. De la misma manera, la participación en el ingreso de las familias más pobres (primer decil) ha evolucionado de 1.4% del producto en 1984 a 1.3% en 2002, mientras el de las familias más ricas (décimo decil) pasa de 36.8% a 40.5% en el mismo lapso.

De ahí la conclusión obligada de que esos fenómenos resultan de las características de las instituciones nacionales, de los intereses creados y de la naturaleza de las políticas públicas. Así, mientras las instituciones de los países igualitarios tienden a reproducir la equidad, donde prevalecen desigualdades se tiende a perpetuarlas. La historia distributiva de América Latina comparada con la de los países escandinavos parece validar el aserto. En otro sentido, es más difícil corregir las disparidades distributivas que hacer mella en los niveles de pobreza, como lo demuestran las experiencias recientes de China y Chile.

---

<sup>23</sup> Las principales fuentes consultadas en ese apartado son las siguientes: INEGI; PNUD, *Informe sobre desarrollo humano* (varios años), Naciones Unidas, Nueva York; CEPAL (varios números), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile; E. Hernández-Laos y J. Velázquez, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México, 2003; R. Cordera, "La desigualdad marca nuestra historia", *Nexos*, vol. 338, 2006, pp. 29-35.

La escolaridad media de los pobres (primer decil) no mejoró entre 1984 y 2002 (1.4-1.3 años en promedio), mientras la de los estratos de ingresos mayores (décimo decil) sube de 9.0 a 13.3 años en dicho periodo. En consecuencia, se han creado condiciones transgeneracionales que perpetúan la exclusión, a la par de debilitar la formación del capital humano del país y reducir la competitividad en los mercados globalizados. A título ilustrativo cabría ofrecer algunos datos: la población latinoamericana que vive con menos de un dólar al día pasó de 10.1% a 9.9% entre 1981 y 2001, mientras la de Asia Oriental y del Pacífico cayó espectacularmente de 56.7% a 14.3%. En México el promedio 1990-2003 fue de 9.9%, además la desnutrición de niños menores de cinco años alcanza 8% y la población total desnutrida se ha mantenido de 1990 a 2002 en 5 por ciento.

A pesar de constituir el principal mecanismo de combate a la marginación y pobreza, el mercado de trabajo muestra desajustes mayúsculos que contrastan con la estabilidad ganada en otros indicadores macroeconómicos (precios, finanzas públicas, tipo de cambio). La primera consideración a destacar es que la población en edad de trabajar ha crecido (1998-2004) a una tasa cercana a 2%, en tanto que la población ocupada en cualquier tipo de actividad lo ha hecho a razón de 1.5% anual. Si de esa última cifra se deducen los trabajadores informales, los campesinos de subsistencia, la brecha entre oferta y demanda de trabajo en el sector moderno de la economía alcanza cifras verdaderamente preocupantes.

El empleo en el sector agrícola ha caído en 600 000 puestos de trabajo entre 1998 y 2004, el empleo manufacturero, excluidas las maquilas, ha quedado cerca del estancamiento (0.2% de crecimiento anual). En contraste, el sector de servicios, refugio principal de la informalidad, multiplicó su empleo a razón del 2.4% anual en el mismo periodo. Sólo la construcción, dentro de los sectores de producción propiamente física, tuvo un récord favorable al acrecentar las ocupaciones de 2.2 a 2.7 millones en ese lapso, alentada por la expansión del crédito comercial y gubernamental. En descargo parcial de las políticas adoptadas, habría que señalar los sesgos del cambio tecnológico en el sentido de ahorrar mano de obra y romper en algún grado la vinculación estructural entre crecimiento y empleo.

Podría afirmarse entonces que ha desaparecido el círculo virtuoso de la transferencia de trabajadores de las actividades de baja a las de alta productividad o el de la absorción de las generaciones jóvenes principalmente en los sectores modernos de la economía. Hoy parecen prevalecer las condiciones opuestas, si se exceptúan algunos sectores de avanzada —telecomunicaciones, finanzas— que absorben con cuentagotas a la población educada. Según el INEGI, los coeficientes más altos de desocupación afectan precisamente a la población con los niveles educativos elevados (en enero de 2006, dos tercios de los desempleados correspondían a personas con educación media y superior). Por lo demás, cuando el acrecentamiento del empleo queda centrado en el sector de los servicios, suele tornarse difícil el mejoramiento de la competitividad o eficiencia, tanto por los problemas añejos al trabajo informal, como en general, por tratarse de actividades donde el ascenso de la productividad suele ser menor o más difícil de alcanzar.

La precarización de las condiciones laborales parece ir en ascenso, no sólo por la proliferación exagerada de contratos temporales, de aprendizaje, de tiempo parcial, como por otras prácticas que limitan los derechos laborales. Entre 1998 y 2004, los ocupados sin prestaciones subieron de 24.3 a 26.5 millones de personas, esto es, abarcarían a más de 60% de la población económicamente activa. Aun en contravención a las normas laborales, los asalariados despojados de prestaciones ascienden a cerca de 11 millones. Los trabajadores de miniempresas (establecimientos de cinco personas o menos) se aproximan a los 24 millones, esto es, 55% de la población activa; la tasa de ocupación en los sectores no estructurado y no agrícola que carecen de contrato de trabajo ya asciende casi a 27% de la población trabajadora, mientras los trabajadores con ingresos inferiores al mínimo suman 17.5% (2004), también con respecto a la fuerza de trabajo. Las estimaciones del número de trabajadores informales las sitúa el INEGI en 30% de la propia población activa. Pero si se añade personal sin prestaciones que labora en actividades de bajísima productividad o a tiempo parcial, las cifras podrían llegar a 50 por ciento.

Apenas 62% de la población activa (42.7 millones) tiene ingresos salariales. Los mínimos han caído 70% en términos reales entre 1982 y 2003, y los contractuales al menos 25%.<sup>24</sup> La población con ingresos de hasta dos salarios mínimos asciende a 10 millones de personas y las que no reciben ingresos a 3.6 millones (2004). Como consecuencia, la distribución funcional del ingreso, dentro de fluctuaciones menores, ha venido moviéndose en contra de los trabajadores y en favor de los ingresos empresariales y de la propiedad. Haciendo a un lado impuestos indirectos y subsidios del ingreso nacional disponible, los trabajadores absorbían 41% en 1980 y sólo 30% en 2003. La situación inversa se da con los excedentes de explotación de empresarios y propietarios que suben del 54% al 61% entre los mismos años.

La evolución de la eficiencia como mecanismo conciliador del ascenso de utilidades y los salarios también se ha venido debilitando. Según Hernández-Laos, la tasa de ascenso de la productividad del trabajo ha pasado de 3.2% en el periodo 1960-1981 al 0.3% entre 1981-1987 y -4.0% de 1987 a 2002.<sup>25</sup> En consecuencia, se pierde competitividad internacional frente a países más avanzados y a otras economías en desarrollo, a paso y medida que acentúan los problemas distributivos y del crecimiento.

El 63% de la fuerza de trabajo no está amparada (2003) por ninguno de los sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, y fuerzas armadas, entre otros); los derechos jubilatorios no son trasladables (portables) entre esos regímenes, causando serios perjuicios a quienes cambian de empleo. Las instituciones de seguridad social están normadas por criterios distintos y, a veces, contrapuestos. El ISSSTE

---

<sup>24</sup> Fernando Cortés indica que en el periodo 1980-1994 el salario mínimo cayó en 60% y los contractuales en 38%, ambos en términos reales. Véase Fernando Cortés (2001), *op. cit.*, p. 254.

<sup>25</sup> Véase E. Hernández-Laos, "La productividad en México. Origen y distribución 1960-2002", *Economía UNAM*, núm. 5, México, mayo-agosto de 2005.

con un régimen de pensiones de beneficios definidos, manejado por el Estado, mientras el Seguro Social ha optado por el de aportes definidos, administración privada y cuentas individuales. De la misma manera, los fondos de la vivienda de los trabajadores se administran todavía de modo solidarista —quienes más ganan subsidian a los menos favorecidos— en tanto que el grueso de las pensiones están determinadas por la cuantía de los aportes individuales de los trabajadores.

Como se dijo, la economía a partir de 1980 ha crecido poco, menos aún lo han hecho las erogaciones del gobierno federal que cayeron del 21 a 18% del producto entre aquel año y 2003 (véase el cuadro 1). Como consecuencia, el gasto social de la federación se desplomó en la década de los ochenta como secuela de la crisis de la deuda y del arranque de las políticas neoliberales. En contraste, el servicio de la deuda pública subió dramáticamente de representar menos de 9% del presupuesto federal a 31% en 1986.

A título ilustrativo, tómesese como *muestra* la suma de los presupuestos federales en educación, salud, trabajo, seguridad social y combate a la pobreza. En 1981, representaban 6.7% del producto, en 1986 ya eran menos de 5% y alrededor de 4% en 2003. Esas tendencias comienzan a revertirse en los años noventa; con todo, el rezago resulta magnificado cuando se observan las diferencias en los ingresos comparativos entre los países. Así, las erogaciones per cápita en salud, públicas y privadas en México ascendían a 544 dólares (2001), mientras en los países industrializados eran entre tres y 10 veces superiores.

Cuadro 1

**Principales gastos sociales del gobierno federal**

(miles de millones de pesos y porcentaje del producto)

Concepto	1980 a/ y b/	%	1986 b/	%	1990	%	1995	%	1999	%	2000	%	2002	%	2003	%
Educación	139.9	15.4	2,112.7	5.7	17.7	11.3	34.6	10.7	74.1	9.4	85.5	8.8	108.0	9.3	113.7	9.0
Salud	19.6	2.2	308.7	0.8	2.5	1.6	7.7	2.4	12.4	1.6	16.3	1.7	20.1	1.7	21.9	1.7
Trabajo/ Previsión Social	2.6	0.3	27.9	0.1	0.2	0.1	0.7	0.2	2.3	0.3	3.2	0.3	3.2	0.3	3.1	0.2
Seguridad Social	0.0	0.0	238.2	0.6	3.7	2.4	11.3	3.5	67.5	8.5	86.1	8.8	102.3	8.9	117.5	9.3
Aportes Educación Básica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	34.2	10.6	11.8	1.5	13.7	1.4	15.7	1.4	17.7	1.4
Pobreza	0.0	0.0	1,046.6	2.8	2.8	1.8	9.1	2.8	4.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	162.1	17.8	3,734.1	10.1	26.9	17.2	97.6	30.2	172.1	21.8	204.8	21.0	249.3	21.6	273.9	21.7
Gasto Total	910.0	21.3	37,022.7	46.7	156.8	22.8	323.0	17.6	789.6	17.2	974.0	17.7	1,155.7	18.4	1,260.5	18.3
Producto	4,276.9		79,353.5		686.4		1,837.0		4,594.7		5,491.7		6,283.1		6,891.4	

Fuente: INEGI. El Ingreso y el gasto público en México (varios números), Informe Anual del Banco de México (varios números).

a/ Estimaciones.

b/ En estos años se reporta gasto bruto ejercido por el Gobierno Federal, en los demás es gasto neto.

## Cuadro 2

## Gastos en salud, en porcentaje del producto y per cápita, 2002

Países	Total	Público	Privado	Per cápita PPA en dólares
Noruega	9.6	8.0	1.6	3 409
Canadá	9.6	6.7	2.9	2 931
Estados Unidos	14.6	6.6	8.0	5 274
Japón	7.9	6.5	1.4	2 133
Alemania	10.9	8.6	2.3	2 817
Estonia	5.1	3.9	1.2	604
Lituania	5.9	4.3	1.6	1 640
España	5.0	2.6	2.4	982
Corea	6.0	2.8	3.2	642
Chile	6.1	2.7	3.4	550
México	7.5	6.5	1.0	236
Cuba	9.3	6.1	3.2	743
Costa Rica	5.8	2.0	3.8	261

Fuente: PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, Nueva York.

Unido al rezago de las erogaciones sociales, también se comprime el esfuerzo inversor del sector público y del propio gobierno federal. En 1980, la inversión del primero ascendía a 10.1% del producto y la del segundo a 2.7%. En 2003, esas cifras son 4.0 y 0.3%, respectivamente. En cierto modo, el ascenso reciente del gasto público social ha forzado la contracción de la formación de capital. En suma, el aporte gubernamental, al fortalecimiento del capital social o a la infraestructura física, se ha debilitado en el último cuarto de siglo y ello tiene serios impactos adversos en el crecimiento, el empleo, la competitividad internacional y la inversión privada.

Sin duda, los niveles y la dinámica del ingreso nacional y del gasto público están íntimamente relacionados con la evolución y los alcances del desarrollo social. Con todo, los aspectos cuantitativos del problema no son toda la historia. Hay factores asociados a las preelaciones estatales, los esquemas organizativos e institucionales que permiten a ciertos países alcanzar mejores resultados a partir de ingresos y presupuestos relativamente bajos. Costa Rica, Cuba y varios de los pequeños países bálticos registran erogaciones per cápita, no muy diferentes de las de México, mientras ofrecen servicios de alta calidad con coberturas universales o casi universales. En la eficacia social del gasto influye su distribución entre el sector público o el privado. Mientras, como ocurre en México o Estados Unidos, la proporción mayor del gasto va a cubrir a servicios privados de mercado, los accesos a los estratos de la población —los más numerosos y de bajo ingreso— quedan reducidos, a menos que haya subsidios compensadores (véase el cuadro 2).

La mención de los problemas y rezagos sociales más serios quedaría incompleta de no aludirse aunque sea de pasada, otras cuestiones: las migraciones, la marginación indígena, la acumulación de los pasivos laborales y el financiamiento de las pensiones y, en especial, la sobrecarga de responsa-

bilidades sociales (cuidar de la familia, trabajar, sortear la pobreza) junto a la discriminación que siguen padeciendo las mujeres mexicanas.

El panorama descrito hasta aquí parece desolador. Sin embargo, también se han dado pasos adelante, aunque todavía insuficientes para avanzar con mayor firmeza. El programa "Oportunidades" antes "Progresá", contribuye a mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de la población pobre y ya beneficia —según cifras oficiales— a alrededor de 5 millones de familias en zonas urbanas y rurales. Las remesas de los emigrantes, alrededor de 20000 millones de dólares, equivalentes a 55% del producto agropecuario, alivian la condición de pobreza de una fracción importante de la población marginada. El subsidio a los adultos mayores del Gobierno del Distrito Federal representa otro esfuerzo en el sentido de atenuar las carencias de grupos pobres excluidos del mercado laboral. El seguro popular camina en dirección semejante, aunque todavía está en duda si las instituciones federales y estatales tienen la capacidad de dar servicios de salud a los numerosos grupos que podrían incorporarse. De otro lado, los salarios contractuales reales han tenido un ligero repunte en los últimos dos años, debido principalmente a la recuperación económica después del receso de 2001 y a la reacción empresarial encaminada a evitar los costos de la excesiva rotación laboral.

De la misma manera, la proporción del presupuesto público total dedicada a la satisfacción de metas sociales ha venido incrementándose desde mediados de la década de los noventa al pasar de 6.5 a 9.2% del producto entre los bienios 1990-1991 y 2000-2001. Sin embargo, todavía no se dan pasos fundamentales en blindar el gasto social en las prelaiones presupuestales, haciendo poco a poco exigibles jurídicamente los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución. Tal sería el caso del seguro de desempleo, programas de combate a la desnutrición infantil, becas a estudiantes destacados, ayudas a los adultos mayores, ampliación de los accesos a los servicios de salud.

No se trataría de hacer populismo irresponsable, sino de integrar con sabiduría, economía, política y democracia. La descomposición social ya está demasiado avanzada para empecinarse en los caminos trillados del economicismo purista. La otra cuestión descuidada es la relativa a integrar mejor los avances en las estrategias microsociales de reducción de los costos gubernamentales con las políticas macroeconómicas y macrosociales, donde el logro de la estabilización de precios no tire por la borda las metas de empleo y crecimiento. En cualquier caso, los rezagos acumulados ya no se prestan a soluciones milagrosas, razón de más para empezar cuanto antes a reconstruir la política social con miras y paciencia de largo plazo.

## Consideraciones finales y conclusiones

Los derechos humanos han cobrado relevancia a paso y medida que se eliminan las fronteras económicas, se reducen las tasas de crecimiento mundial y se ahondan las disparidades del bienestar de

las poblaciones entre y dentro de los países. Los derechos civiles y políticos se respetan y observan con escrupulosidad antes desconocida como correlato del ascenso generalizado de la democracia liberal en casi todas las latitudes.

Sin embargo, el perfeccionamiento gradual de los derechos humanos queda trunco ante los escollos para asegurar estándares mínimos de vida y seguridad social a los grupos mayoritarios de la población, singularmente en los países periféricos. En más de un sentido la prevalencia y difusión de la pobreza o la marginación hacen nugatorios o limitan los avances de la modernización política.

Tal situación proviene en parte de la separación entre las políticas económicas, las sociales y las que atañen a la democracia. Esta última ha dado en acotarse a elecciones libres y a la alternancia resultante en los gobiernos. En la práctica, el juego político y los alcances de la política social quedan severamente constreñidos por los llamados fundamentos económicos, que esencialmente buscan la estabilización de precios o al equilibrio entre gastos e ingresos públicos. Por tanto, la alternancia política asegura alguna circulación de las elites, pero descuida la satisfacción de las demandas mayoritarias de la población, la observancia de los derechos positivos. De su lado, la política social y el avance de los derechos humanos quedan confinados a proyectos microsociales que si bien racionalizan el gasto público y focalizan la ayuda a los grupos más necesitados, carecen de los alcances necesarios al propósito de elevar sistemáticamente el bienestar de toda la sociedad. En efecto, al descuidarse el crecimiento económico y el equilibrio dinámico del mercado laboral, la política social apenas puede paliar las consecuencias polarizadoras o excluyentes de las políticas económicas.

Ideológicamente, el gasto social tiende a verse todavía como fuente de distorsiones intervencionistas o populistas, como enemigo de la estabilidad de precios, de la inversión y de la eficiencia productiva. Cuesta todavía reconocer que ambos desempeñan funciones relevantes en legitimar a los gobiernos, ampliar los mercados internos, fortalecer la solidaridad ciudadana, o que la pobreza y desigualdad son fenómenos antagónicos a la democracia.

En el caso de México, las ideas sintetizadas en los párrafos previos acaso debieran conducir a una serie de cambios en la manera de encarar problemas que no se han resuelto en las últimas dos o tres décadas. El primer paso podría consistir en abandonar el debate infecundo entre del Estado y mercado. Se trata de instituciones necesarias, una para ensanchar capacidades productivas y ganar competitividad, y la otra para suturar rupturas sociales y conciliar eficiencia con mínimos de igualdad.

Con el triunfo de más y más partidos progresistas en América Latina, la crítica al Estado se trasmuta sutilmente en crítica preventiva al populismo, identificado como el intervencionismo gubernamental derrochador masivo de los recursos públicos. Sin negar hechos históricos que se ajustarían a esa definición, el antipopulismo de nuestros días disfraza resistencias de las elites a aceptar políticas redistributivas de alcances mínimos, y a la par se entremezclan muy distintas clases de populismo.

Según Paramio,<sup>26</sup> el populismo se anida en la sordera de partidos o gobiernos a las demandas ciudadanas, es decir, surge de la desconfianza hacia la elite política, nacida de su incapacidad de cuidar el funcionamiento de las instituciones genuinamente democráticas. En ese sentido, se tipifica el populismo económico señalado por Dornbush y Edwards<sup>27</sup>—como el que privó con el peronismo de alguna época—, o el populismo de la década de los setenta y ochenta cuando gobiernos latinoamericanos desesperados, infructuosamente, intentaron compensar con gasto público y endeudamiento la caída del empleo en sus economías. Y también hay populismo reaccionario que no intenta beneficiar a los pobres, sino favorecer a los pudientes, como lo atestiguan los procesos aperturistas, privatizadores de Menem, Fujimori, el salvamento bancario de México, o los procesos de transición que tuvieron lugar en varios países ex socialistas. En muchos de esos casos, se registró dilapidación de activos públicos que pasó casi inadvertida ya que los estados no prepara balances patrimoniales, sino que se conforma con presupuestos de ingresos y gastos. Por último, no cabe olvidar al populismo político, especialmente manifiesto en campañas electorales que ofrecen más de lo que se puede entregar y luego debilitan a las instituciones democráticas ahondando la brecha entre promesas y resultados y la desconfianza respecto a los partidos políticos. En suma, todo populismo es criticable, pero no debiera englobar ni ser confundido en políticas sociales legítimas, dirigidas a corregir injusticias flagrantes o evitar polarizaciones insostenibles en la vida ciudadana.

En ese sentido, habría de convenirse que democracia, economía y sociedad no forman compartimentos estancos, ni aceptan la subordinación de unas políticas a las otras. En consecuencia, la selección de las grandes metas nacionales ha de ser equilibrada, participativa y difícilmente debiera reducirse a los objetivos estabilizadores dominantes. En consecuencia, habrá que empezar a combinar el combate ya casi ganado a la inflación con la búsqueda del crecimiento y el empleo; facilitar el tránsito gradual de la democracia formal a la democracia sustantiva de los derechos humanos; iniciar la democratización de la política económica; reconceptualizar y hacer convergentes los discursos de la democracia y el desarrollo por representar los valores posmodernos de la emancipación. Las políticas sociales, en vez de atender *ex post* los efectos polarizadores de las políticas económicas, es imperativo que las prevengan *ex ante*, so pena de resultar ineficaces o contraproducentes.

Lo planteado hasta aquí no es tarea simple, libre de obstáculos o susceptible de instrumentarse en tiempos breves. Y no lo es por cuanto entraña un enorme esfuerzo de reconstrucción institucional y de formación de consensos nacionales sobre temas que confrontan intereses opuestos. El país necesita rehacer su pacto social básico, semiderruido por los cambios económicos, la desaparición del presidencialismo hegemónico y los vuelcos desesperados de las políticas sociales. Al respecto es también necesario emprender la reforma del Estado y de los mecanismos de formación de

---

<sup>26</sup> Véase L. Paramio, "La izquierda y el populismo", *Nexos*, vol. xxviii, núm. 339, 2006, pp. 19-28.

<sup>27</sup> Véase R. Dornbush y S. Edwards, *Journal of Development Economics*, núm. 32, 1990, pp. 247-277.

mayorías legislativas. Ello podría requerir desde la creación deliberada de organismos de mediación política,<sup>28</sup> hasta revisiones constitucionales en extremo significativas.

En cualquier caso, la tarea inicial consistiría en ordenar sin prejuicios ideológicos o jerárquicos las metas de crecimiento, estabilidad y de bienestar social, sin pasar por alto complementaridades, oposiciones y los tiempos para obtener resultados. Como se dijo, el creciente malestar de la sociedad mexicana, hace imperativo reconceptualizar, reintegrar, las ideas de modernización democrática, desarrollo y derechos humanos, hasta traducirlos en valores compatibles entre sí, capaces de alimentar a las políticas públicas.

Así, resultaría viable adosar a las políticas microsociales vigentes, acciones de carácter macro-social que pongan dique a los desajustes de los mercados de trabajo y al deterioro del bienestar de los grandes estratos marginados de la población. La celebración de un pacto social apoyado en estrategias de empleo e inversiones en el sector moderno de la economía, constituiría un modo de borrar las prácticas de ganar productividad por la vía de suprimir puestos de trabajo —o reducir los ingresos laborales—, para sustituirlos por cambios tecnológicos u organizativos más sanos e innovadores. Desde luego, ello habría de apoyarse en una política industrial activa, enderezada a completar con eficiencia los eslabonamientos interindustriales y a fomentar ex profeso el *up grading* y el fortalecimiento del sector exportador nacional, adaptando estrategias semejantes a las instauradas en Finlandia, Irlanda, Taiwán, China o Corea. Ése sería el expediente de enriquecer los multiplicadores del empleo o convertir los enclaves del comercio exterior en verdaderos motores de la economía. Al propio tiempo habría que impulsar la recuperación paulatina de la inversión pública en infraestructura física (caminos, puertos, irrigación, reciclaje de agua, o equipamiento de servicios, por ejemplo) y procurar su vinculación orgánica con un impulso semejante y convenido de inversiones privadas en las distintas regiones del país. Del mismo modo, sería sensato sustituir gradualmente los gravámenes que encarecen el costo de la mano de obra y limitan la oferta empresarial de puestos de trabajo, tanto como ampliar sustancialmente y regular los limitados accesos al crédito bancario de las empresas productivas, medianas y pequeñas.

En materia de política social, sin abandonar los programas focalizados exitosos, las prelaiones debieran dirigirse a la formación de capital humano, sea en educación, salud o creación de protecciones mínimas a los grupos excluidos del mercado de trabajo (adultos mayores e informales, entre otros). En ese sentido y conforme lo permita la ampliación de los recursos disponibles habría que establecer el acceso universal a algunos servicios públicos (salud, nutrición infantil, educación gratuita o la concesión de becas a estudiantes destacados), como medio de evitar la multiplicación de dere-

---

<sup>28</sup> En un buen número de países europeos se han integrado consejos económicos y sociales, donde empresarios, trabajadores y gobierno debaten, acuerdan y se corresponsabilizan en satisfacer los componentes más importantes de las políticas económicas y sociales de sus países, que luego refrendan los poderes legislativos (véase D. Ibarra, "La reforma del Estado", en *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005).

chos disparejos entre la población. Igualmente habría que cubrir, así sea parcialmente, a la población de las consecuencias de riesgos asociados a fenómenos económicos (ciclos, derrumbe de precios) o naturales (sismos, inundaciones). En torno a estas cuestiones, el grueso de los países tienen establecidos seguros al desempleo, médicos, soportes de ingresos, fondos de protección frente a sequías u otros fenómenos catastróficos que en nuestros países son notoriamente insuficientes.

La modernización económica y política no debiera persistir en implantar y ensanchar casi exclusivamente derechos patrimoniales, asociados a la liberación de mercados o del hombre económico, sino desarrollar por igual derechos humanos, colectivos, afianzadores de la armonía social. Es atendible que el servicio de la deuda externa forme parte del gasto público no programable por corresponder a obligaciones contractuales. Pero no se justifica negar el mismo tratamiento a la nutrición infantil o a los servicios de salud de la población pobre. De otra suerte, se colocaría a esos grupos sociales en situación de indefensión crónica que perpetuaría transgeneracionalmente la marginación.

Hay preocupación gubernamental legítima por blindar las finanzas nacionales, y cancelar la ocurrencia de las costosas crisis sexenales. De la misma manera, habría que blindar el gasto social con el propósito de protegerlo, darle continuidad y obligar al establecimiento políticas presupuestales más sanas, mejor apegadas a demandas justificadas de la población. La manera de hacerlo consistiría en comenzar prudentemente a crear derechos sociales exigibles, esto es, susceptibles de ser demandados incluso judicialmente por los ciudadanos.

Las ventajas y beneficios del blindaje del gasto social serían múltiples. En primer lugar obligarían a desechar erogaciones de importancia secundaria, es decir, a depurar rigurosamente las prelações del presupuesto nacional. Ello facilitaría la instauración de políticas fiscales contracíclicas que al tiempo de combatir la inflación estabilizaran institucionalmente el ritmo de crecimiento de la economía y del empleo, hoy por hoy el mayor vacío de las estrategias macroeconómicas en boga. Desde el punto de vista jurídico, mucho se ganaría en dar vigencia plena a derechos consagrados en la constitución mediante la expedición de las leyes secundarias indispensables. Además, el país avanzaría en cancelar rezagos en el cumplimiento de obligaciones internacionales, en ponerse al día en el desarrollo efectivo de los derechos humanos que se extienden y extenderán inexorablemente en el mundo. Por último, desde el punto de vista político, se comenzaría a reconstruir el pacto social roto con las reformas globalizadoras y a arribar a formas de legitimación política que acomoden mejor eficiencia con equidad y pongan coto a la peligrosa descomposición social que atestiguamos. Puesto en términos más generales, el notorio avance de la globalización, de las libertades individuales y de la modernización política formal habría que acompañarlos con progresos análogos en los derechos colectivos, humanos, de una democracia atenta a las demandas ciudadanas.



## Derechos sociables exigibles

Santiago Corcuera Cabezut\*

El presente ensayo se enmarca en la celebración del Seminario Nacional/Agenda del Desarrollo 2006-2020, en el módulo Desarrollo incluyente: derechos y políticas sociales; y en ese contexto se me ha pedido que aborde el tema “Derechos humanos exigibles”.

Desde luego, el mero título de la exposición se deriva del postulado, muy repetido, que afirma precisamente lo contrario, que los derechos sociales no son exigibles, y de algún modo, con el título de la exposición, parece invitarse al ponente a que demuestre lo contrario.

Otra cosa que se desprende del mero título de la exposición, es que los derechos sociales lo son, en oposición a otros derechos conocidos como “individuales”. En relación con lo dicho en el párrafo anterior parece deducirse, entonces, que si algunos derechos son exigibles y los sociales no lo son, entonces lo serán los conocidos como derechos individuales. Los autores del temario de esta mesa, al denominar al primer segmento “Derechos sociales exigibles”, seguramente se habrán inspirado en el título de la obra, de consulta obligada en este tema, de los reconocidos expertos en este tema (entre otros temas que dominan en el ámbito de los derechos humanos) Abramovich y Courtis, que precisamente se llama así: *Derechos sociales como derechos exigibles*.<sup>1</sup>

### La clasificación de los derechos en generaciones

La división de los derechos en individuales y sociales parece tener dos posibles orígenes, cuando menos. El primero de ellos se refiere al momento en el que los derechos se reconocen o se otorgan al indivi-

---

\* Universidad Iberoamericana de Santa Fe.

<sup>1</sup> Christian Courtis y Víctor Abramovich, *Los derechos sociales como derechos exigibles. Derecho al trabajo, salud, vivienda, educación y seguridad social*, Editorial Trotta, 2ª edición, 2004 (Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho).

duo. De aquí se podrá elaborar una línea de argumentación en torno al “surgimiento” en la historia de los derechos humanos, ubicando determinados sucesos y momentos en la historia que podrán señalarse como aquéllos en donde “por primera vez” se pudiera percibir la presencia de tales o cuales derechos. El segundo origen se refiere, no al “surgimiento” de los derechos en la historia, sino a la naturaleza de las obligaciones que los derechos, sean individuales o sociales, imponen al Estado, como contraparte del individuo.

En ambos casos se puede elaborar la línea de argumentación, bajo la doctrina de las “generaciones” de los derechos humanos. “La división de los derechos humanos en tres generaciones fue por primera vez propuesta por Karel Vasak en el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo”.<sup>2</sup> O más bien dicho, la doctrina de las “generaciones” adopta, para comprobar su veracidad, ambas vertientes de argumentación; la historicista y la del contenido obligacional. Veamos cómo la Comisión de Derechos Humanos de Jalisco explica lo anterior en su página oficial de internet:

Ahora bien, la clasificación más conocida de los derechos humanos es aquella que distingue las llamadas tres generaciones de los mismos, y el criterio en que se fundamenta un enfoque periódico, basado en la progresiva cobertura de los derechos humanos. A esta clasificación nos referimos:

- *Primera generación.* Surgen con la Revolución francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca, se encuentran integrados por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los derechos fundamentales del ser humano (a la vida, la libertad, la igualdad, etc.).
- *Segunda generación.* La constituyen los derechos de tipo colectivo, los derechos sociales, económicos y culturales. Surgen como resultado de la Revolución industrial, en México, la Constitución de 1917 incluyó los derechos sociales por primera vez en el mundo. Constituyen una obligación del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.
- *Tercera generación.* Se forma por los llamados derechos de los pueblos o de la solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación, entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Magdalena Sepúlveda y otros, *Human Rights Reference Handbook*, University for Peace, tercera edición revisada, San José, 2004 (la traducción es nuestra).

<sup>3</sup> <http://www.cedhj.org.mx/derhum.html>. Si se compara esta transcripción con la obra de la maestra Magdalena Aguilar Cuevas, encontraremos similitudes casi literales, lo que nos hace pensar que la información de la CDH de Jalisco fue tomada, aunque no lo revele así, de la obra de la maestra Aguilar. Dicha obra se denomina precisamente *Las tres generaciones de los derechos humanos*, y fue publicada en el número 30 de *Derechos Humanos/Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, abril de 1998; puede consultarse en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). Asimismo, sobre esta “división” de los derechos humanos en “generaciones” también puede consultarse Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, México, 2005, pp. 45 y 46.

Los elementos comunes y característicos de los postulados anteriores, pueden identificarse y desarrollarse como sigue:<sup>4</sup>

### Primera generación

1. Los derechos de la primera generación son llamados “derechos civiles y políticos” o “derechos individuales”:

2. Los derechos civiles y políticos tienen su origen histórico en los sucesos ocurridos al final del siglo XVIII, particularmente en el marco de la Revolución francesa y de las guerras de independencia de las colonias de la que llegarían a conformar la Unión Americana, particularmente expresadas, respectivamente, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en París en 1789; la Declaración de Derechos de Virginia, 1776, y la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1791 (es decir, la primera de ellas anterior y la segunda posterior a la propia Declaración francesa, aunque por pocos años). La lista de estos derechos contenida en esos documentos podría resumirse como sigue:

#### *Derecho a la Vida*

- Derecho a la igualdad y a la no discriminación
- Derecho a la propiedad privada
- Derecho a la libertad:
  - de movimiento, circulación o tránsito
  - de pensamiento, conciencia y religión
  - de expresión
  - de asociación
  - de ocupación

#### *Derechos de seguridad jurídica*

- a la legalidad
- a la audiencia
- a la defensa
- al debido proceso

3. Los fundamentos ideológicos de los derechos de la primera generación se encuentran en el individualismo liberal o liberalismo clásico. Entre los pensadores más renombrados de la época que

---

<sup>4</sup> Debe aclararse que en este ensayo nos referiremos solamente a los derechos de las dos primeras “generaciones”.

representan esta corriente filosófica encontramos, por supuesto, a Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu y Jean Jacques Rousseau, en Europa, y Alexander Hamilton y John Penn, en América. Esta corriente de pensamiento, y por lo tanto, estos filósofos, se consideran los creadores de los derechos humanos.

4. A estos derechos también se les denominará “derechos individuales” (en oposición a los “sociales” o “colectivos”). En este sentido, se dice, sus titulares son los individuos en lo particular, quienes además, los ejercen, o pueden ejercerlos individualmente, e incluso, en ocasiones, íntimamente, como en el caso del ejercicio íntimo, interno y privado de la creencia religiosa, del culto a la divinidad de la preferencia o creencia de cada individuo que sostenga una convicción de tal naturaleza.

5. En virtud de que a todo derecho corresponde una obligación, los titulares de los derechos son los individuos y el sujeto obligado a “respetarlos” es el Estado (en sentido formal o específico, es decir, el gobierno). Los derechos civiles y políticos deben ser “respetados” por el Estado. Esto implica, conforme a la fórmula del liberalismo, dejar hacer y dejar pasar. Esto es, las obligaciones que imponen estos derechos al Estado son obligaciones de “respeto”, que se cumplen mediante la inacción, la abstención. Las obligaciones serán de “no hacer”, no así de “hacer” y mucho menos de “dar”. En esa medida, estos derechos son baratos. Así pues, dado que el Estado debe limitarse a “no hacer nada”, mucho menos a “dar”, entonces no debe destinar recursos ni esfuerzos hacia el cumplimiento de sus obligaciones, pues éstas son de abstención, de inacción, de “no hacer”. Por otra parte, y de manera central para la discusión de este ensayo, precisamente porque las obligaciones que se derivan a cargo del Estado de estos derechos son de abstención, pueden hacerse valer o ser exigibles ante las autoridades judiciales. En suma, estos derechos son justiciables o judiciales. El ejemplo prototípico del mecanismo de judiciabilidad o justiciabilidad o exigibilidad jurisdiccional de los derechos es, en nuestro sistema y en muchos otros, el juicio o recurso de amparo.

6. En el ámbito universal del derecho internacional, estos derechos están obviamente contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este instrumento, además de incluir los derechos listados en el párrafo 2 anterior, contempla, por supuesto, dos derechos políticos del país del que el titular sea ciudadano. De ahí su nombre: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El mecanismo de exigibilidad en el ámbito internacional de los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se encuentra a cargo el Comité de Derechos Humanos creado por el mismo pacto. Además el Primer Protocolo Facultativo del Pacto contempla el procedimiento en virtud del cual individuos pueden presentar quejas ante el Comité cuando alguien alegue que alguno de los derechos le ha sido conculcado y después de haber agotado todos los recursos a su alcance previstos por la jurisdicción interna del Estado presuntamente responsable de la violación.

7. En el ámbito regional interamericano, estos derechos están contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el sistema de exigibilidad, dividido en dos etapas posibles, se sustancia ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los medios de protec-

ción previstos en la Convención solamente pueden ejercitarse por individuos después de haber agotado los recursos internos, al igual que en el sistema del PIDCP.

### Segunda generación

1. Los derechos de la segunda generación son llamados “derechos económicos, sociales y culturales” (DESC).

2. Los DESC tienen su origen histórico en el contexto de la llamada revolución industrial, a finales del siglo XIX y principios del XX. También en el hecho histórico de que los miembros de las clases trabajadoras y campesinas se revelan contra la opresión existente y siempre creciente de la clase burguesa y propietaria de los bienes de producción y de la tierra. Estos derechos son expresados por primera vez en la historia de la humanidad en la Constitución de México promulgada el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, incluso antes que en las constituciones de Weimar de 1919 y la Soviética de 1918, producto de la Revolución bolchevique que dio inicio en 1917. Estos “nuevos” derechos reflejados en estas constituciones son el derecho al trabajo y en general los derechos humanos laborales, los derechos de los campesinos, el derecho a la educación. Posteriormente se fueron gestando otros, que habrían de quedar codificados internacionalmente ya avanzado el siglo XX, como se verá después.

3. Estos derechos son producto de luchas por el alcance de una vida mejor, de un bienestar inexistente para quienes se revelan, del cese de la explotación y la opresión de quienes tienen más sobre los que no tienen nada más que doctrinas filosóficas. Sin embargo, no puede ignorarse la presencia en esa etapa de la historia, del pensamiento marxista-leninista. La Revolución de México, a pesar de la iluminada presencia de genios como los Flores Magón, particularmente Ricardo, no puede decirse que haya sido originada por una ideología, sino más bien por el comando de líderes como Zapata, que no por estar lejos de ser un filósofo dejó de entender mejor que nadie el significado de la justicia social y el derecho a la igualdad. A diferencia de la mexicana, la Revolución soviética, sin duda, estuvo inspirada por la doctrina de Marx, asumida por el líder Lenin y nutrida, desde luego, por la injusticia social, la opresión, la exclusión y la explotación de los obreros y campesinos por una minúscula minoría propietaria de prácticamente todo.

4. A diferencia de los derechos civiles y políticos, que son individuales, los DESC son sociales o colectivos. En un sentido puede decirse que son derechos de la sociedad, de la colectividad, y que a todos nos corresponden. Son derechos de la sociedad en su conjunto y a todos sus miembros toca su ejercicio de manera colectiva. En otro sentido, se dice, son derechos sociales porque responden al llamado de la justicia social, también llamada distributiva, conforme a la cual se busca lograr una igualdad de todos los miembros de la sociedad, no sólo en las leyes, sino en los hechos, en la realidad. De ahí que a las ramas del derecho positivo que los recoge y los regula, como al derecho laboral, se les identifique como integrantes del llamado derecho social, no ya en el sentido subjetivo, sino en el de un conjunto de normas jurídicas cuyo fin primordial es verificar la justicia social.

5. Las obligaciones correlativas de los derechos de la segunda generación a cargo del Estado consisten en acciones o daciones. Son obligaciones de hacer o de dar, y no de no hacer, como en el caso de los derechos civiles y políticos. En este sentido a estos derechos se les llama o describe con el adjetivo de "prestacionales", dado que el Estado está obligado a prestar algún bien o servicio.

También se dice que estos derechos no se "respetan" simplemente, como en el caso de los derechos individuales, sino que el Estado debe garantizarlos e incluso realizarlos.

Mediante el cumplimiento de su obligación de garantizar estos derechos el Estado "hace cosas", adopta medidas de determinada índole, ya sea a través de la expedición de leyes, la adopción de programas de gobierno, el destino y aplicación de recursos económicos que culminen, eventualmente, en su efectiva realización o, dicho de otro modo, en su eficaz goce y ejercicio por quien es su titular: dentro de las medidas típicas para lograr su eficacia y realización ante la adopción de programas de gobierno que destinen y apliquen recursos para el logro de determinados fines, razón por la que se dice que estos derechos imponen al Estado "mandatos programáticos", que normalmente está contenidos en normas jurídicas, planes y programas gubernamentales. Dado que el Estado debe destinar recursos y esfuerzos para la realización de estos derechos, se dice que son "caros", "costosos", a diferencia de los derechos de la primera generación, que son "baratos", pues sólo imponen obligaciones de "no hacer", y "no dar nada", nada cuestan.

Por esa misma razón, no es posible hacer cumplir tales derechos de manera individualizada. Se irán haciendo valer, se irán haciendo efectivos o eficaces, se irán realizando o cumpliendo conforme se vaya pudiendo, conforme vaya habiendo recursos económicos y éstos estén siendo destinados a los programas de gobierno respectivos. Su difusa titularidad (pues son de la sociedad y no de los individuos) no hace posible que los particulares individualmente puedan reclamar a la autoridad que cumpla estos derechos específicamente. Habrá tantos en la misma situación de aquel que reclama, que no es posible hacer eficaz la exigencia del individuo particular. Estos derechos no son exigibles, y por lo tanto ejecutables forzosamente mediante mandatos de los órganos encargados de administrar justicia –no son justiciables– o, dicho de otro modo, no son judicializables, pues no pueden ser ejecutados por orden judicial.

6. En el ámbito universal del derecho internacional de los derechos humanos, estos derechos están recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este instrumento contempla los derechos al trabajo y los derechos laborales básicos, como el derecho a la libertad sindical y el derecho de huelga, los derechos a la salud, a la vivienda, a la alimentación, a la educación y a la participación en la vida cultural. En el ámbito regional americano estos derechos fueron codificados a través del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este protocolo también incluye el derecho a un medio ambiente sano, los derechos de las personas con capacidades diferentes y los de los adultos mayores. Respecto del derecho a un medio ambiente sano, aunque a veces es considerado producto de una "tercera generación" de derechos, es cada vez con mayor

frecuencia incluido dentro de un DESC al grado de llamarlos DESCA, es decir, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El PIDESC contempla la conformación de un órgano, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que está encargado, por disposición del propio Pacto, de cuidar su observancia por parte de los estados. Sin embargo, este Pacto carece de un protocolo como del que está dotado el PIDCP, que permita a individuos presentar quejas a dicho Comité cuando alguien ha sido objeto de alguna violación por parte del Estado de los derechos previstos en el PIDESC. La adopción de un instrumento de tal naturaleza parece aún distante, a pesar de los intensos y muy loables esfuerzos de múltiples sectores especialmente académicos y de la sociedad civil organizada.<sup>5</sup> La carencia de un mecanismo de este tipo hace que se afirme que estos derechos no son exigibles jurídicamente en el ámbito del derecho internacional universal.

En el ámbito regional americano, ha sido adoptado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, como ya se asentó líneas arriba. Este protocolo contempla la posibilidad, aunque limitada, de que individuos puedan presentar quejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con lo que también, eventualmente, puede tener participación la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, esto sólo es posible cuando se presente una "acción imputable directamente" al Estado que vulnere el derecho de los trabajadores a la libertad sindical y el derecho a la educación. Los demás derechos sociales no son exigibles ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos integrado por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Esta circunstancia refuerza la afirmación de que estos derechos no son exigibles.

## Las falsedades de la división de las generaciones

Todas las anteriores afirmaciones constitutivas de la doctrina de las generaciones están plagadas de verdades a medias, incluso de postulados claramente falsos, como veremos a continuación:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge tanto los derechos llamados civiles y políticos como los denominados económicos sociales y culturales. En el derecho internacional de los derechos humanos se dio esta división en virtud de la imposibilidad práctica de adoptar un solo tratado que englobara, como lo hizo la Declaración Universal, tanto a los derechos de la llamada primera generación, como los de la segunda generación.<sup>6</sup> Sin embargo, los derechos humanos conforman un cuerpo, un bloque compacto. Este corpus de derechos es integral e indivisible, pues

<sup>5</sup> En relación con este esfuerzo puede consultarse a la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (RED-DESC), en <http://www.escr-net.org/EspGeneral/home.asp>.

<sup>6</sup> Al respecto véase Magdalena Sepúlveda, "La necesidad de adoptar un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales", en *Derechos Económicos Sociales y Culturales, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005, p. 254.

los elementos que lo conforman dependen individualmente de cada uno y todos los demás. Por eso preferible hablar de los derechos humanos como una totalidad, más que de clasificaciones o, peor aún, divisiones de derechos, pues, hacerlo, debilita al bloque de derechos, al segmentarlo o cercenarlo del cuerpo de los derechos humanos.

En este sentido fue el llamado de la Declaración y Plan de Acción de Viena:

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. La explicación historicista de las "generaciones" afirma que los derechos son producto de la historia. Desde la denominación misma de la doctrina, parece indicarse que los derechos se gestan, es decir, se crean o "procrean". Parecería que hay una generación de derechos que, al estar en posibilidad de hacerlo, "gesta" a la "siguiente generación", que en su momento hará lo mismo con la posterior. Parecería que la primera, entonces, dejará de existir eventualmente, aunque, como lo hacen los abuelos y a veces los bisabuelos, conozcan y convivan con los descendientes, miembros de las posteriores generaciones. Esto no es así; no puede ser así. Los derechos de la llamada primera generación permanecen y permanecerán vigentes siempre, junto con los de la llamada segunda generación; los derechos no se gestan ni se crean. Los derechos dimanar de la naturaleza humana, de la dignidad de la persona.

Por ello es falso, asimismo, que los derechos sean producto de la historia, o, mejor dicho, de la humanidad en diversos momentos de la historia.<sup>7</sup> Los derechos no han ido siendo creados por la razón humana; más bien, los derechos se han venido descubriendo poco a poco por la razón humana y han ido recogiendo en instrumentos jurídicos conforme se han ido descubriendo. No es que Locke haya inventado a los derechos humanos, como tampoco Colón "inventó" la redondez de la Tierra o Newton la fuerza de la gravedad. No podemos decir que antes de que Colón dijera que la Tierra era redonda, la Tierra fuera plana, como se creía. Newton descubre la fuerza de la gravedad y la explica por escrito; escribe la ley de la gravedad. Sin embargo, no logra entenderla en toda su extensión

---

<sup>7</sup> Para una opinión contraria y bien fundada y argumentada, véase la obra ya citada de Carbonell, en las páginas 29 y siguientes. El autor, aunque está de acuerdo en que esta doctrina de las "generaciones" debe ser abandonada por causar "más confusión que otra cosa", le reconoce como virtud el que "pone de manifiesto que los derechos fundamentales no han aparecido de golpe [...] viene a reforzar, en este sentido, el marcado carácter histórico de los derechos [...]" (páginas 45 y 46 de la obra citada).

y con toda precisión. Pasan horas y horas, días, semanas, meses, años, siglos, y la fuerza de la gravedad se sigue explicando; los conocedores de esta fuerza han venido “descubriendo” diversas facetas de la misma; han corregido algunas imprecisiones o errores cometidos por el mismo descubridor inicial, como él mismo lo hizo con respecto a sus propios estudios y ejercicios.

Lo mismo sucedió con los derechos humanos en diferentes momentos de la historia.

Como Arquímedes, los descubridores de los derechos gritaron “¡Eureka!”, y plasmaron en papel a los derechos. Aun hoy, después de tanto tiempo, seguimos perplejos ante el descubrimiento, uno de los más grandes e importantes de la historia de la humanidad. Y no sólo eso, sino que después de tanto tiempo seguimos tratando de comprenderlos; encontramos en ellos nuevas facetas y características; nos damos cuenta de que elementos que creíamos que los conformaban, de hecho no pertenecían a su esencia; nos percatamos de factores que los afectan y los transforman (pero no los crean, ni los destruyen).

Sin lugar a dudas, las tremendas injusticias sociales y la influencia de ciertas corrientes ideológicas, hicieron posible de que la humanidad se percatara de la existencia de la dimensión social de los derechos humanos. Los derechos fueron descubiertos, en su momento, a través de la lente del individualismo liberal, envenenado con su propio egoísmo, que dio como resultado el que, bajo el pretexto de la libertad y de una igualdad formal, se extendiera la explotación de los más poderosos sobre los más débiles. Los movimientos sociales hicieron que la superficie donde “descansaban” los derechos se agitara trepidatoriamente e hiciera que “las monedas” de los derechos se voltearan, para que se descubriera su otra cara, su faceta social. No es que se hubieran creado los derechos sociales, en adición a los individuales, sino que eran ellos un solo conjunto, un solo cuerpo; pero el veneno del individualismo liberal había provocado una miopía en sus propios titulares, que no les había permitido observarlos en su integridad.

Los descubridores de esta faceta de los derechos humanos no eran necesariamente filósofos de grandes vuelos, como sus antecesores liberales. Tenían, tal vez, mayor semejanza con los peregrinos del Acuerdo de Mayflower que con Rousseau o Montesquieu. Zapata, por ejemplo, era un luchador por los derechos, que conocía muy bien, aunque no supiera escribir tratados sobre ellos. A los derechos los llevamos dentro, aunque no sepamos describir lo que son. Con los derechos sucede lo mismo que con el tiempo. Nos explicaba nuestro querido maestro Efraín González Morfín que alguna vez se le preguntó a Agustín de Hipona que si sabía lo que era el tiempo, y que él contestó que sí lo sabía, pero que no lo podría explicar. Todos tenemos experiencia viva del tiempo; sabemos cuando tenemos tiempo o vamos retrasados, nos percatamos del primer paso del tiempo en nosotros mismos, pero no podemos poner en palabras lo que es el tiempo. Lo mismo sucede con la justicia, nos explicaba asimismo González Morfín. Cuando un niño de siete años es castigado por una travesura que él no cometió, le reclama a su madre y le dice que “no es justo”. Desde el fondo de sí mismo reconoce que ha sido castigado injustamente, aunque no pueda enunciar en latín la definición de Ulpiano, ni conozca las enseñanzas de Aristóteles sobre esta virtud, que es la base de los

derechos humanos: el *ius suum*. A los derechos los sentimos desde adentro, sobre todo cuando nos vemos despojados arbitrariamente de ellos, cuando nos los vulneran. Es ahí cuando nos damos cuenta de que los tenemos. No vamos por el mundo dándonos cuenta de la existencia del hígado en nuestro cuerpo; sin embargo, si nos da hepatitis y nos duele el hígado, entonces nos percatamos de que "algo hay ahí" que antes teníamos funcionando adecuadamente y que ahora "nos duele". El dolor de las injusticias hace que los seres humanos reconozcan derechos, hasta entonces ocultos, inadvertidos. Este proceso sigue hasta el día de hoy, y seguirá su curso.

Es fácil percibir que la convicción que nos mueve es la que afirma que los derechos humanos son naturales al ser humano. No es que nos hayan sido otorgados por Dios, sino que se desprenden de lo que somos, de nuestra esencia, de lo que nos hace ser humanos y no otros seres de la naturaleza. No es que sean producto de la historia, sino que a lo largo de la historia se han venido descubriendo y han sido y seguirán siendo analizados de tal forma que se vayan reconociendo diversas facetas y características de los mismos. La especie humana es la misma desde que es lo que es, a pesar del paso de los siglos, pero sus necesidades y sus condiciones de vida han cambiado con la historia y, por lo tanto, sus derechos se manifiestan y ejercen de manera distinta, aunque sean los mismos de siempre. Esta postura, aceptable o no para muchos, es, les guste o no a esos muchos, la que asumen todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. El primer párrafo del preámbulo de la Declaración dice: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad *intrínseca* y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos habla de un reconocimiento de "que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana". En idénticos términos lo hace el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de manera incontrovertible iusnaturalista, afirma: "Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen de hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que *tienen como fundamento los atributos de la persona humana...*" En términos idénticos se pronuncia el Protocolo de San Salvador. Es decir, estos instrumentos no indican que los derechos que ellos reconocen sean producto de la historia, sino derivación de la esencia de la persona humana. La manifestación de esos derechos en la historia dependerá, desde luego, de circunstancias de diversa índole, que van variando a lo largo de la historia, pero eso no hace que la historia sea la que los produzca.

Por otro lado, no es exacto históricamente ubicar al "surgimiento" de los derechos de la "primera generación" a la parte final del siglo XVIII. Mucho antes comenzaron a darse indicios de la juridización de derechos subjetivos, como la Magna Carta de tiempos de Juan sin Tierra (1215), El Convenio de Mayflower o "Mayflower Compact" (1620), la Declaración de Derechos (Bill of Rights) de Inglaterra (1689). La obra considerada como angular en torno a los derechos humanos, *Los tratados sobre el gobierno civil* de John Locke, no son del siglo XVIII sino de finales del siglo XVII.

De ahí que se diga, por ejemplo, que John Locke es el “padre” de los derechos, precursor y gran contribuyente del pensamiento liberal y de la ilustración, a pesar de no pertenecer a la generación de los liberales clásicos franceses cuyas obras son de mediados del siglo XVIII y por lo tanto posteriores.

Tampoco es preciso decir que todos los derechos de la llamada primera generación son producto del liberalismo de aquella época. Particularmente los derechos políticos han sido reconocidos en diversas épocas de la historia en las diferentes regiones del mundo, y no precisamente durante la Ilustración. En este sentido, con gran tino Michael Pinto-Duschinsky nos aclara:<sup>8</sup>

Richard Katz cita estadísticas para ilustrar la profundización de la democracia dentro de los países en los cuales emergió inicialmente. Muestra que, aún en los países donde ya existían las elecciones competitivas, tomó toda una larga cadena de desarrollos durante el siglo XIX y principios del XX establecer el principio consagrado por las Naciones Unidas del derecho universal al voto para los ciudadanos adultos. En la mayoría de los países, el derecho al voto estaba inicialmente restringido a los varones propietarios. En Inglaterra, una serie de leyes de reforma extendieron el derecho al voto en 1832, 1867, 1884, 1912, 1928, y 1948. El porcentaje de la población titular del derecho al voto en algunas de las democracias pioneras se muestra en la siguiente tabla (las cifras no alcanzan el 100% porque incluyen tanto niños como adultos).

3. La dicotomía entre los derechos individuales y sociales o “de tipo colectivo” encierra diversas imprecisiones.

No es que los titulares de los derechos individuales sean los individuos y la titular de los sociales la sociedad. La sociedad no es persona, y no puede ser sujeto de derechos y obligaciones. Los derechos colectivos encuentran su ritualidad en los individuos particulares, pero su ejercicio en la interrelación e

Cuadro 1  
La democracia y las elecciones

	1840	1900	1930	1950	1980
Bélgica	-1	22	30	65	70
Inglaterra	-4	16	66	68	75
Francia	-0.4	29	28	61	67
Holanda	-4	12	51	56	72
Noruega	-8	-9	57	66	74
Suecia	-7	-8	61	66	74

Fuente: Richard S. Katz, *Democracy and Elections*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, tabla 13.3.

<sup>8</sup> www.aceproject.org.

interactividad entre los individuos titulares de los derechos. Todos los derechos humanos son de titularidad individual. Su titular es el sujeto concreto, el individuo, la persona física, que en ocasiones se reúne o se asocia para ejercer algunos derechos, que de otro modo no podrían hacerse efectivos. Pero no es que los derechos contenidos en el catálogo de los civiles y políticos sean todos de ejercicio individual y los DESC sean todos de ejercicio colectivo. De hecho, hay algunos derechos civiles y políticos que no pueden, por esencia, por definición, ejercerse individualmente. Tal es el caso de los derechos de reunión. No es posible concebir una reunión unipersonal, pues, por definición, la acción de reunirse implica la presencia de por lo menos dos personas. Lo mismo sucede con el derecho típico de asociación, que significa "acción y efecto de asociar o asociarse. Entendiéndose por asociación el conjunto de personas que se unen para lograr un fin común, lícito y determinado. Conjunto de los asociados para un mismo fin y, en su caso, persona jurídica por ellos formada."<sup>9</sup> Es decir, este derecho implica a un conjunto de personas que lo ejercen de manera unida, coordinada, conjunta. De manera similar se presenta el caso del derecho individual por excelencia, como lo es el derecho a la libertad religiosa, que "incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o *colectivamente*, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza".<sup>10</sup> De hecho, todos los derechos individuales tienen su faceta de ejercicio colectivo, como el derecho a la libertad de expresión, de circulación o tránsito, o incluso el derecho de acceso a la justicia, como en el caso del ejercicio de la *accio popularis* o *class action*. Particularmente los derechos políticos tienen una dimensión colectiva preeminente. Aunque el derecho al voto se ejerza individualmente y en privado, no tiene ningún sentido práctico, ni tiene ninguna eficacia si los demás miembros de la colectividad no lo ejercen, pues es el cúmulo de votos individuales, la "colección" o "colectividad" de votos lo que conformará la mayoría que haga que un candidato resulte electo. El ejercicio del derecho a ser votado no tiene sentido sin la colectividad que lo elige. El derecho a la asociación política, es decir, a la formación de partidos y agrupaciones políticas es por esencia, colectivo. El proselitismo político, aunque sea a veces realizado activamente por un individuo, va dirigido a la colectividad, que es el sujeto pasivo de dicho proselitismo, y tiene derecho a conocer las ideas planteadas por los partidos y candidatos para formar su opinión y determinar el sentido de su voto. Es por esto que los derechos civiles y políticos también son de tipo colectivo, como los DESC.

Por su parte, los DESC tienen, sin duda alguna, su dimensión individual. De hecho, son de titularidad individual siempre, y en ocasiones de ejercicio individual o colectivo. El derecho de huelga o de libertad sindical es de naturaleza colectiva, pues es imposible concebir la huelga de un solo trabajador, o la formación de un sindicato unimembre. Pero la libertad sindical tiene su faceta indi-

---

<sup>9</sup> [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org).

<sup>10</sup> Artículo 18, inciso 1, segunda parte, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las cursivas son nuestras.

vidual, cuando un trabajador debe decidir de manera individual si desea o no formar parte de un sindicato; el derecho a dejar de formar parte de un sindicato, por ejemplo, puede ser ejercido de manera individual, por un solo trabajador, sin la participación de otros.

El derecho a la educación, sin duda, es de ejercicio colectivo, aunque no es inconcebible la educación individual y "autodidacta". Desde luego, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales consagra el derecho individual a "la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".<sup>11</sup>

Del mismo modo, los derechos consagrados en el artículo 10 del mismo Pacto y que a continuación se transcriben, son de ejercicio y goce individual y no necesariamente colectivo:

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

El derecho a la vivienda puede ejercerse colectivamente, pero no es inconcebible, y sucede con mayor frecuencia cada vez, que se ejerza individualmente, por quienes viven solos.

Es decir, que la supuesta diferencia entre derechos individuales y colectivos resulta una división simplista y no del todo apegada a la verdadera naturaleza de los derechos humanos.

En otro sentido, se dice que los DESC son derechos sociales porque responden al llamado de la justicia social, también llamada distributiva, conforme a la cual se busca lograr una igualdad de todos los miembros de la sociedad, no sólo en las leyes, sino en los hechos, en la realidad. Si en efecto esto es así, entonces el derecho a la igualdad y a la no discriminación no pertenecería al "catálogo" de los derechos individuales o civiles y políticos, sino al de los DESC. En efecto, las medidas o acciones afirmativas o positivas tienen como finalidad asegurar el adecuado progreso de grupos humanos que se encuentran rezagados o excluidos del desarrollo social, con el fin de que alcan-

---

<sup>11</sup> Inciso 3 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

cen la igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos. Todos los derechos humanos responden al llamado de la justicia social y no solamente los DESC.

Mención aparte merece el derecho a la autodeterminación, consagrado en el artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, pues este derecho sí es atribuido a los pueblos como sujetos del derecho en cuestión. Los pueblos son sujetos de derechos, y están integrados por una determinada colectividad. Son verdaderos sujetos colectivos. El derecho a la autodeterminación de los pueblos es de titularidad colectiva y de ejercicio colectivo. Es por eso que este derecho, en su manifestación aplicada a los pueblos indígenas, expresada en el derecho a la autonomía, también es colectivo en ese sentido, pues los pueblos indígenas son verdaderos sujetos de derecho (a pesar de que no se haya querido reconocer así en la funesta reforma constitucional que dio origen al actual texto del artículo 2 constitucional, que los reduce a sujetos de interés público y no de derecho público, que es lo que se debió haber reconocido), y sus derechos al territorio, al uso y disfrute de los recursos naturales de dicho territorio y a la aplicación y reconocimiento de sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y la resolución de sus controversias, deben ser consagrados como de titularidad y ejercicio de dichos pueblos, de manera comunitaria o colectiva por quienes los integran.

Es en esta dimensión en la que los derechos culturales adquieren una importancia fundamental para estos grupos humanos. Así pues, como nos lo explica la doctora Lelia Jiménez,<sup>12</sup> apoyándose en autores tan reconocidos como Luis Villoro y Javier de Lucas, la dimensión colectiva del derecho a la cultura y a la identidad social y cultural de los pueblos es innegable. La titularidad individual del derecho a la cultura, como expresión concreta de cada miembro de la colectividad, no es lo correcto cuando de lo que se trata es de respetar los derechos de los pueblos, sujetos de derecho propiamente dichos.

4. Como quedó apuntado anteriormente, uno de los criterios de la clasificación o división de los derechos humanos entre la primera y la segunda generación es el contenido obligacional de los derechos; dicho de otro modo, las obligaciones que los derechos imponen al Estado, o las obligaciones que el Estado tiene frente al individuo. Se dice que los derechos civiles y políticos o de la primera generación imponen al Estado obligaciones de respetar los derechos humanos, lo que se consigue mediante la abstención del Estado. Con base en esta postura, los derechos civiles y políticos imponen al Estado obligaciones de "no hacer". Por contrapartida, los dos imponen al Estado obligaciones de hacer y quedar, que se traducen en lo que se conoce como obligaciones de garantizar y realizar. Los DESC, entonces, obligan al Estado a la acción y a la dación, mientras que los derechos civiles y políticos lo obligan a la abstención o inacción.

---

<sup>12</sup> Lelia Jiménez; "Hacia el pleno reconocimiento de los derechos culturales" en *Derechos económicos, sociales y culturales: ensayos y materiales*, coordinadores Octavio Cantón J. y Santiago Corcuera C., editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2004, pp. 167 y ss.

Los anteriores postulados, de tanto repetirse, se han llegado a considerar como un reflejo de la realidad, cuando, de hecho, están plagados de imprecisiones y falsedades.

Es falso que los derechos civiles y políticos solamente impongan obligaciones de abstención y no impongan obligaciones de acción y de dación al Estado; como también es falso que los derechos económicos, sociales y culturales no impongan obligaciones de abstención a cargo de los agentes estatales. Como lo demostraremos a continuación, todos los derechos humanos imponen al Estado, en cierta medida y desde distintos ángulos, obligaciones de respeto, garantía y realización.

Comencemos nuestro análisis con los derechos políticos que, como salta a la vista, pertenecen al grupo de los llamados derechos civiles y políticos, o de la primera generación. Estos derechos políticos incluyen el derecho a votar, el derecho a ser votado y en general el derecho a la participación política. Su realización o eficacia son prerrequisito para la democracia, hoy considerada, en sí misma, un derecho humano fundamental: el derecho a la democracia.<sup>13</sup>

Sin duda, el derecho a votar tiene una faceta que impone al Estado obligaciones de respeto o de no hacer. Los agentes del Estado deben abstenerse de realizar actos que pudieran obstaculizar el ejercicio libre (es decir, ausente de presiones externas) y secreto del derecho a votar. La coacción del Estado para que el individuo vote o no vote en determinado sentido, constituye una violación al derecho al voto en su dimensión individual. Sin embargo, el derecho al voto, para que pueda realizarse efectivamente, es necesario que los órganos del Estado garanticen los medios para su ejercicio eficaz. En nuestro sistema político electoral, los institutos electorales, sean federal o estatales, son órganos de Estado, cuya autonomía presupuestal se garantiza con fondos públicos, y que tienen a su cargo la garantía y realización del derecho a votar de los ciudadanos. Para que un ciudadano pueda votar necesita contar con una credencial de elector que le da el Estado, y que el Estado hace o manda a hacer. El ciudadano debe estar inscrito en un padrón electoral o lista de electores que el órgano del Estado mencionado debe elaborar o hacer. Debe también el Estado garantizar la afluencia ordenada de los votantes y ubicar y acondicionar las casillas en donde los ciudadanos deberán estar en posibilidades de emitir su voto de manera libre y secreta. Todo eso cuesta dinero. "Cifra oficial: 290 pesos por cada voto mexicano en las elecciones presidenciales del 2006".<sup>14</sup> El derecho al voto por lo pronto, no puede decirse que es un derecho barato, como se supone que son los derechos de la llamada primera generación. Parecería innecesario hacer el mismo ejercicio en relación con el derecho a ser votado, o el derecho a la participación política. Recuérdese simplemente a lo que de acuerdo con nuestra legislación electoral tienen derecho los partidos políticos

---

<sup>13</sup> Véase la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la onu 1999/57, que se refiere a la promoción del derecho a la democracia.

<sup>14</sup> José Reveles, "Los datos duros. A más dinero más democracia, falsa premisa"; "México, la democracia más cara del mundo", Noticias/Voz e Imagen de Oaxaca: [http://www.noticiasoax.com.mx/articulos.php?id\\_sec=5&id\\_art=34106&id\\_ejemplar=859](http://www.noticiasoax.com.mx/articulos.php?id_sec=5&id_art=34106&id_ejemplar=859). Para datos comparativos del costo de las elecciones en diversos países puede consultarse <http://www.acepro>

y candidatos registrados, en cuanto al suministro directo de dinero, uso de espacios gratuitos "pagados por el Estado", en los medios electrónicos de la comunicación, etc. El derecho a ser votado y el derecho a la participación política, por mucho que se diga que pertenecen a la primera generación, no pueden demostrar ser derechos baratos, como supuestamente los son los derechos pertenecientes a dicho catálogo. Si, entonces, los DESC imponen obligaciones de acción y de dación al Estado y son derechos caros, debe seguirse que los derechos políticos son derechos sociales, o pertenecen a la segunda generación. Llegamos así al absurdo: los derechos políticos no pertenecen al catálogo de los derechos civiles y políticos.

Lo mismo sucede con todos los derechos llamados civiles. Continuamos nuestro análisis con los derechos que se conocen como de seguridad jurídica.

El derecho a la defensa y al acceso a la justicia, para ser eficaces, requieren de la realización de actos, la prestación de servicios por parte de los órganos del Estado. No basta con que el Estado respete el derecho a la defensa y al acceso a la justicia sin hacer nada. El artículo 20 apartado A de la Constitución General de la República y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran el derecho a la defensa. Establecen que cuando un inculpado no puede o no quiere designar defensor para conducir su defensa, el Estado tiene la obligación de proporcionarle el servicio de defensa mediante la designación de un abogado para tal efecto, que en nuestro sistema se conoce como defensor de oficio. La defensoría de oficio es un servicio que presta el Estado para garantizar y realizar el derecho a la defensa. Los defensores de oficio son servidores públicos que cumplen con la obligación del Estado de proporcionar, es decir, hacer el servicio de defensoría. Ésta es una prueba más de que uno de los derechos de la llamada primera generación impone al Estado obligaciones de hacer y no solamente de no hacer.

El derecho de audiencia que consiste, según el artículo 14 de la Constitución y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que nadie sea privado de su libertad o de sus derechos sin ser oído ante un tribunal competente previamente establecido, no se realiza sólo mediante la inacción del Estado. Para que un individuo pueda ser oído en juicio, es necesario que el Estado establezca los tribunales correspondientes y los dote de los recursos materiales y del personal necesario para la prestación de los servicios de administración de justicia, y deberán garantizarse los medios para que quienes tengan derecho a ser oídos ante dichos tribunales, tengan acceso efectivo a ellos.

Con lo anterior queda demostrado que los derechos a la defensa, a la audiencia y al acceso a la justicia no se garantizan simplemente mediante la inacción del Estado, sino que éste debe destinar recursos económicos y llevar actos para lograr su realización. Por lo tanto estos derechos cuestan; no son derechos baratos. De hecho, quienes conocen de cerca el sistema de administración de justi-

---

ject.org/main/espanol/sm/sm\_e120.htm. Ahí, por ejemplo, se expresa que las elecciones de 1996 de Australia costaron más de 55 millones de dólares y que el costo por voto individual fue de \$4.76.

cia en nuestro país saben perfectamente que es necesaria la aplicación de mucho mayores recursos económicos en el sistema de defensoría de oficio, para pagar mejores sueldos a quienes presten ese servicio y contratar un mayor número de abogados para superar la descomunal carga de trabajo que ellos tienen y que provoca una prestación de ese servicio de muy mala calidad. Lo mismo puede decirse de los demás funcionarios del Poder Judicial, con el fin de erradicar la corrupción prevalente y lograr que la justicia sea realmente pronta, expedita e imparcial.

El derecho a la legalidad, como se encuentra consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución y en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consiste en que *a)* cualquier acto de autoridad debe estar fundado en una ley que autorice la realización de dicho acto y *b)* que las leyes deben de ser expedidas con anterioridad al hecho que da motivo al acto de autoridad respectivo. Este derecho, por obvias razones, requiere de la realización de actos por parte de los órganos del Estado encargados de legislar. La conformación, funcionamiento y conservación de estos órganos legislativos requiere de la aplicación de cuantiosísimos recursos económicos y de la labor efectiva de numerosísimos servidores públicos. El derecho a la legalidad no se cumple, desde luego, cuando el Estado no “hace nada”; se hace eficiente cuando el legislador legisla y cuando el funcionario de la administración pública provee la exacta observancia o aplicación de dichas leyes en la esfera administrativa y cuando los jueces aplican dichas leyes para emitir su sentencia.

Uno de los derechos más característicos de la llamada primera generación, es el derecho a la igualdad. Este derecho no solamente se hace efectivo mediante la inacción del Estado, sino que requiere para su realización de la adopción de acciones positivas por parte del Estado. El derecho a la igualdad ante la ley, en primer lugar requiere de un marco legal en donde este derecho pide claramente reconocido. En esta medida, para empezar, el Estado está obligado a adoptar medidas legislativas que consagren, pero también garanticen la realización efectiva del derecho a la igualdad. Este derecho implica el derecho a no ser objeto de discriminación negativa. En este sentido es cierto que el Estado está obligado a “no hacer” nada que sea un acto de discriminación negativa; está obligado a no discriminar cuando dicho acto de discriminación dé como resultado el menoscabo en el ejercicio de cualquiera de los derechos humanos. Ésta es la dimensión individual del derecho a la igualdad, que impone al Estado obligaciones de no hacer. Pero el llamado de la justicia social que reza “trato igual a los iguales y desigual a los desiguales” impone a los órganos estatales la obligación de actuar de manera positiva para lograr una igualdad *de facto*, una igualdad material, una igualdad de oportunidades, una igualdad de acceso a los bienes y servicios, una igualdad en bienestar para todos y todas.

Octavio Cantón postula: “¿Qué igualdad material es deseable? Una respuesta es la que, a nuestro juicio, es capaz de dar sustento a la formulación de los derechos sociales. *Y es, precisamente, la que hace ser el instrumento de lucha y defensa de dicha igualdad convirtiéndolos en presupuesto y rasero para medir el grado de justicia en determinada sociedad*”.<sup>15</sup> Así pues, es necesario

que el Estado dé un trato desigual para igualar a todos y todas en bienestar. La igualdad, en este sentido, es un verdadero derecho social. Es por eso que las convenciones internacionales que se refieren a este derecho ordenan a los estados adoptar medidas positivas de carácter temporal que tengan por objeto lograr el progreso, desenvolvimiento y aceleración del proceso de igualdad para aquellos grupos humanos que se encuentren en una situación de desventaja, de exclusión o rezago social. Estas medidas, como se ha dicho, son de carácter temporal o transitorio, dado que una vez alcanzado el objetivo deben desaparecer, con el fin de no producir el nocivo efecto de la discriminación inversa. Se trata, en verdad, de programas gubernamentales orientados a eliminar la discriminación y la desigualdad. Son mandatos programáticos, como los que son característicos de los DESC. Esto demuestra que el Estado debe destinar recursos y esfuerzos para el eficaz disfrute del derecho a la igualdad, es decir tiene que dar y tiene que hacer para la realización de este derecho. Lograr la igualdad material de todos y todas, particularmente en un país de grandes e ignominiosas desigualdades sociales, es muy costoso para el Estado. Y una vez que ésta se logre, deben mantenerse los esfuerzos y continuar destinándose los recursos para no retroceder.

Esto demuestra que el derecho a la igualdad tiene, clara e inequívocamente, una dimensión social, pues no sólo responde al llamado de la justicia social, sino que impone al Estado obligaciones de garantía y realización, de hacer y de dar, de acción y de dación. Lo mismo sucede con los derechos que constituyen a las llamadas libertades civiles de corte clásico, como veremos a continuación. Desafortunadamente, las medidas contenidas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y que llevan por título "Medidas para prevenir la discriminación" en realidad no son medidas preventivas, sino simplemente prohibitivas; y, peor aún, las llamadas "Medidas positivas y compensatorias" no tienen nada que ver con verdaderas acciones positivas que garanticen el adecuado progreso de los grupos excluidos o rezagados; mucho menos son compensatorias. Por desgracia esta ley, aunque es un gran avance que debe reconocerse, quedó muy lejos de lo que debió ser. Los títulos de sus capítulos anuncian o prometen un contenido que, al darle lectura a las normas contenidas en ellos, no responden, ni de lejos, a lo que enuncian.

Más aún, los mecanismos de exigibilidad para proteger a las personas que hayan sido objeto de actos de discriminación previstos en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación a cargo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación son meramente ilusorios, dado que el Conapred carece de facultades coercitivas para hacer que un particular que haya supuestamente discriminado a otro o a otra, acuda a la audiencia respectiva.

La libertad de circulación o tránsito en efecto se respeta "permitiendo" que quienes quieran circular, circulen, absteniéndose de impedir su movimiento, no haciendo nada que constituya obstáculos para ello. En este sentido viene a la memoria el principio de "dejar hacer y *dejar pasar*". Pero eso no

---

<sup>15</sup> Octavio Cantón J., prólogo del libro *Derechos económicos; sociales y culturales: ensayos y materiales*, coordinadores Octavio Cantón J. y Santiago Corcuera C., editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2004, p. xvi.

basta para hacer efectivo el derecho a la libertad de tránsito. Todos sabemos que para movernos o transitar necesitamos de caminos y medios de transporte que deben ser provistos por las agencias del Estado. La legislación mexicana en materia de caminos y medios de transporte y comunicación establecen una serie de obligaciones a cargo del Estado cuyo cumplimiento es necesario para hacer efectivo el derecho de los individuos a transitar. La dimensión social del derecho a la libertad de tránsito es el derecho de acceso a los caminos y a los medios de transporte; sin ese acceso el derecho a la libertad de tránsito sería (como lo es para muchos que no gozan de dicho acceso) simplemente una ilusión.

Íntimamente ligado con lo anterior está el derecho a la libertad de reunión en su dimensión pública. Para que una reunión pública pueda realizarse, es necesaria la acción efectiva y oportuna del Estado, no solamente para garantizar el derecho de los reunidos, sino para proteger y no hacer que se desvanezca el derecho de terceros a circular. Por eso la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal establece que la autoridad encargada de la seguridad pública debe realizar diversas acciones orientadas a garantizar el orden público cuando se susciten estas circunstancias:

ARTICULO 105.- Tienen el derecho de utilizar las vialidades, quienes habitan o transitan en el Distrito Federal, por lo que los particulares o autoridades no podrán limitar el tránsito de peatones y vehículos.

ARTICULO 106.- Seguridad pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos que den aviso.

Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a seguridad pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 97 del presente ordenamiento.

ARTICULO 107.- Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, podrán utilizar las vialidades salvo las vías primarias de circulación continua, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea.

ARTICULO 108.- Seguridad pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apeándose a lo dispuesto por la normatividad aplicable.

Esto demuestra que también la libertad de reunión, que pertenece a los derechos civiles y políticos, requiere de la acción del Estado, y no sólo de su abstención, para su efectiva realización.

El derecho de asociación se respeta, desde luego, mediante la abstención del Estado de realizar actos que obliguen a alguien a formar parte de alguna asociación o que la obliguen a dejar de formar parte de ella. Pero como se sabe que el efecto del ejercicio del derecho de asociación es la constitución de una persona moral distinta de los asociados, es necesario que el Estado actúe emitiendo un marco jurídico que regule adecuadamente la constitución, organización, funcionamiento y en su momento disolución y liquidación de las diversas sociedades. Es necesario que el Estado actúe, estableciendo los órganos públicos que lleven el registro de dichas asociaciones. Es decir, para el adecuado ejercicio del derecho civil a la libertad de asociación, se requiere que el Estado cumpla con sus obligaciones de hacer, lo que demuestra que es falso que este derecho catalogado de la "primera generación" se respete para su eficacia simplemente mediante la inacción de los órganos del Estado.

La libertad de expresión no sólo se respeta mediante la ausencia de injerencias indebidas por parte del Estado, que es la dimensión individual de este derecho que impone obligaciones de no hacer; esto es, de no adoptar medidas indebidas de injerencia que impidan o entorpezcan la posibilidad de los particulares a expresarse libremente. Sin embargo, este derecho tiene dimensiones diversas. Se actualizan cuando alguien expresa su opinión y otro escucha o de cualquier otro modo percibe esa expresión, por lo que el acceso a los medios de comunicación es indispensable para el que quiere expresarse y para el que quiere recibir dicha expresión. Para ello la intervención del Estado se hace necesaria: para garantizar el acceso a los medios de comunicación de quienes, si dicha situación se dejase simplemente en manos de las fuerzas del mercado, no tendrían acceso a los mismos. El derecho a la libertad de expresión no es sólo poder expresarse, sino poder ser oído. Además, la otra dimensión de este derecho es el conocido derecho a la información o, mejor dicho, al acceso a la información, que impone al Estado una serie de obligaciones de acción y de dación. El Estado tiene el deber de transparencia, es decir dejar que la información sea accesible al ciudadano. Para ello no basta con no hacer nada, sino que es necesario poner la información a disposición, y que el acceso a ella sea posible fácilmente y, cuando sea necesario, dar la información que se le solicite.

Incluso la libertad religiosa tiene esta doble faceta, en la que el mencionado derecho impone al estado obligaciones de abstención, pero también de acción. El Estado está obligado a no imponer la obligación a los particulares de profesar alguna creencia determinada, ni de obligarlos a no practicar alguna religión. La Constitución General de la República establece, en el artículo 24, que toda persona tiene el derecho de "profesar la creencia religiosa que más le agrade". Profesar una religión no significa simplemente "creer"; no es simplemente un acto de fe. Profesar significa, además de creer, ejercer y enseñar.<sup>16</sup> De ahí que del profesionista se diga que ejerce su profesión, es decir, que profesa la actividad respectiva; y que del profesor se diga que enseña una determinada materia; el

---

<sup>16</sup> Véase la voz "profesar" en el Diccionario de la Real Academia Española en [www.rae.es](http://www.rae.es).

educador profesa, y el profesor enseña. Por eso la Constitución dice que este derecho incluye la práctica de las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo. Lo mismo señala el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al señalar que “este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”.

Para profesar una creencia religiosa, el creyente requiere de las facilidades para poder ejercer, practicar y enseñar su religión, en público o en privado, individual o colectivamente. Cuando lo haga en ceremonias colectivas, requerirán los practicantes de un templo o recinto adecuado a los fines de los ritos y ceremonias respectivas. Para el pleno ejercicio de este derecho es necesario el ejercicio efectivo de otros derechos interconectados, como el derecho a la libertad de expresión, de educación, de reunión, de tránsito y de propiedad. Cuando, por ejemplo, no se cuentan con esas facilidades, nuevamente la mera declaración del derecho en la Constitución y en los instrumentos internacionales se convierte simplemente en buenos deseos, en meras ilusiones.

En nuestro sistema de regulación del culto público y de asociaciones religiosas, bastante imperfecto por cierto, se establecen diversos mecanismos de intervención del Estado para regular y garantizar este derecho, como el sistema de registro de las asociaciones religiosas, los requisitos para la celebración de ceremonias de culto público fuera de los templos, etc., que implican el destino y aplicación de recursos económicos y de esfuerzos humanos. Es decir, incluso para este derecho, aparentemente de realización interna, puramente espiritual, es necesario que el Estado realice acciones y proporcione bienes o servicios, y no simplemente se abstenga de intervenir.

5. Lo anterior demuestra que no existen diferencias sustanciales entre los derechos de una y otra generación en cuanto a las obligaciones que imponen al Estado. Se exige repetir el llamado de la Declaración y Plan de Acción de Viena:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

6. Como pudo verse anteriormente, si lo que hace que los DESC sean lo que son es que imponen al Estado obligaciones de acción y de dación, entonces los derechos civiles y políticos tienen que ser también DESC. Y si éstos no son exigibles, tampoco lo serían los derechos civiles y políticos. Y si lo que hace que los DESC no sean exigibles es que son de “tipo colectivo”, entonces los derechos civiles y polí-

ticos tampoco serían exigibles, en la medida en que, como quedó comprobado, esos derechos también son de “tipo colectivo”.

Más aún, tampoco es cierto que los derechos sociales, o por lo menos que todos los derechos sociales no sean exigibles ni justiciables. Como ejemplo incuestionable tenemos a todos los derechos humanos laborales, que encuentran sus mecanismos de judicibilidad en el derecho procesal laboral, como marco jurídico adjetivo para la solución de conflictos laborales, tanto individuales como colectivos.

Los derechos humanos ambientales, por ejemplo, tienen diversos mecanismos de protección, tanto de regulación administrativa, como de exigibilidad, a través, por ejemplo, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el título sexto, capítulo VII, regula a la denuncia popular. La intención de esta denuncia, por supuesto no es que los efectos sean relativos, sino generales, para toda la población. En materia ambiental no solamente parece imposible sino ridículo pensar que los beneficios de la presentación de una denuncia por violación al derecho al medio ambiente sano se limiten a “amparar y proteger” al denunciante, siendo que los efectos nocivos generalmente afectan al “medio ambiente”, en el que nos desenvolvemos todos.

Lo que demuestra lo anterior no es que los derechos sociales no puedan ser exigibles, sino que algunos no lo son actualmente, pero pueden llegar a serlo. Tal fue el caso, por ejemplo, de los derechos políticos, que durante décadas no tenían un mecanismo de defensa en caso de que fueran violados. La razón que en nuestro país se daba, era que dichos derechos no eran “garantías individuales”. Veamos algunos ejemplos (las cursivas son nuestras):

La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque *no se trata de garantías individuales*.<sup>17</sup>

La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y *no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos*.<sup>18</sup>

Conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, de donde se desprende que el juicio de amparo *es improcedente cuando no se trata de aquellas garantías, como sucede si se endereza contra la orden para suspender al quejoso como miembro de un ayuntamiento, ya que aquél resulta afectado en el derecho de desempeñar un cargo público, que es de naturaleza política*.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Tesis 87 - Quinta época: tomo III, p. 1311, Villa García, N. N. vecinos de; tomo IV, p. 862, Heredia, Marcelino; tomo IV, p. 1135, Guerra Alvarado, José y coags.; tomo IV, p. 463; Orihuela, Manuel y coags.; tomo VIII, p. 941, Ayuntamiento de Acayucan.

<sup>18</sup> Quinta época: tomo LXIX, p. 4731; tomo LXXII, p. 5301.

<sup>19</sup> Quinta época: tomo XL, p. 2187.

De conformidad con el artículo 103 fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de Garantías Individuales, debiendo entenderse por tales, *aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano*, por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del Juicio Constitucional, supuesto que no constituye violación de una garantía individual.<sup>20</sup>

Los argumentos para “desproteger” los derechos políticos eran por demás ridículos. Todavía hoy el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones o declaraciones emitidas por autoridades electorales, según la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo. Sin embargo, poco a poco la ciudadanía le fue arrancando al Estado el derecho de justiciabilidad de los derechos políticos, al grado de que al día de hoy, a pesar de algunas limitaciones aún existentes,<sup>21</sup> se cuenta con un amplio y muy completo sistema de impugnación en materia electoral, a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dotado de autonomía de gestión y presupuestal para garantizar su imparcialidad.

Es decir, no es que en tiempos de la dictadura de partido los derechos políticos no hubieran podido ser judicializables, sino que simplemente no lo eran jurídicamente, por falta de voluntad política para ello.

Lo mismo podemos decir de los derechos sociales, que pudieran ser justiciables, si se introdujeran más mecanismos para tal efecto y se mejoraran los existentes en nuestro sistema.

Por ejemplo, hemos dicho anteriormente que en materia ambiental ya se contempla la denuncia popular. En la vigente Ley General de Desarrollo Social también se contempla esta institución jurídica, para garantizar el acceso a la justicia en materia de desarrollo social.<sup>22</sup> Además, los beneficiarios de los programas de desarrollo social pueden presentar denuncias en caso de incumplimiento de la ley<sup>23</sup> ante la Contraloría Social.

La Ley General de Desarrollo Social se refiere, en esencia, al establecimiento de políticas sociales para el alcance de los DECS. Así lo establece ella misma desde su primer artículo, al señalar como primer objeto de la misma: “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

<sup>20</sup> Quinta época: tomo CIX, p. 1190; tomo C, p. 1026.

<sup>21</sup> Los particulares no pueden impugnar las leyes electorales en caso de inconstitucionalidad de las mismas, dado que el artículo 10, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece la improcedencia de los recursos “cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la constitución de leyes federales o locales”. En los términos del artículo 105 de la Constitución, la acción de inconstitucional, que no accesible a los particulares, es “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”.

<sup>22</sup> Artículo 2, fracción IX, pp. 66 y 67.

<sup>23</sup> Artículo 10, fracción IV.

Ahora bien, esta ley, sin embargo, tiende a reforzar la postura que afirma que los derechos sociales dependen de "programas gubernamentales", que son "mandatos programáticos", pues reiteradamente se refiere a programas de desarrollo social, que se derivan de una Política Nacional de Desarrollo Social basado en el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el gobierno federal. Sin embargo, esto no quiere decir que por tal razón no haya, o pueda haber, mecanismos de justicia-bilidad de los derechos sociales que pretendan hacerse efectivos a través de esos programas. Tan es así, que ella misma establece los mecanismos de acceso a la justicia y denuncia en caso de violación a sus preceptos.

Es verdad que en materia de exigibilidad de los derechos sociales actualmente existen pocos y limitados mecanismos de defensa en caso de violación a los derechos sociales, a pesar de que no guardan diferencia sustancial con los derechos individuales, como ha quedado demostrado. En tal media y por tal razón, se buscan estrategias para hacerlos exigibles, "disfrazándolos" de derechos individuales, o defendiéndolos por conexidad con alguno de los derechos civiles, etc.<sup>24</sup>

Lo dicho en el párrafo anterior, acaso, debe restringirse a los mecanismos jurisdiccionales de exigibilidad de los derechos sociales, pues por lo que se refiere a los mecanismos no jurisdiccionales propiamente dichos, no existe barrera legal alguna para que los organismos a los que se refiere el artículo 102 B de la Constitución, es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones o procuradurías de los estados de la República en la misma materia, no puedan recibir quejas y tramitarlas hasta su conclusión, en materia de violación de derechos sociales.<sup>25</sup> Pueden verse experiencias efectivas en algunos casos, como en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en donde se han hecho valer de manera eficaz derechos sociales como el derecho a la salud, al agua, a la vivienda, etc. Sin embargo, no todas las comisiones públicas de derechos humanos en México se comportan de manera independiente e imparcial de los gobiernos que se supone que deben vigilar y en su caso a quienes deben emitir recomendaciones en materia de violación de derechos humanos, incluyendo los DESC. Para ello es necesario que sus legislaciones se reformen para asegurar que los titulares de dichas comisiones y los miembros de sus consejos consultivos, sean designados por el Poder Legislativo de cada estado, sin intervención del Poder Ejecutivo, y se les dote de verdadera autonomía presupuestal y de gestión. Además, se debería hacer un esfuerzo de análisis comparativo, para conocer las recomendaciones y acciones, como las medidas precautorias, que otras comi-

---

<sup>24</sup> Véase el excelente ensayo de Miguel Carbonell, "Breves reflexiones sobre los derechos sociales", en *Derechos económicos sociales y culturales*; Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 2005, en el que el autor aborda muchos de los temas desarrollados en este trabajo, en la mayoría de los casos en coincidencia de opiniones. Específicamente el autor se refiere a las estrategias de exigibilidad de los derechos sociales a partir de la página 47.

<sup>25</sup> Las limitaciones en cuanto a la competencia para conocer de determinados asuntos se limita a las materias laboral, jurisdiccional y electoral, por disposición del propio artículo 102-B de la Constitución.

siones han emitido en materia de DESC, para ajustar dichas experiencias en sus actividades y avanzar en la justiciabilidad (aunque por medios no jurisdiccionales) de los DESC.

No podemos cerrar los ojos al hecho de que, en el ámbito internacional de las Naciones Unidas, se carecen de mecanismos eficaces de exigibilidad de estos derechos. Ya hemos asentado esta circunstancia anteriormente. Por eso es urgente la adopción del Protocolo Facultativo del PIDESC que permita la presentación de peticiones individuales, tal y como sucede ya en otros instrumentos internacionales. En las siempre acertadas palabras de la doctora Magdalena Sepúlveda:

Este procedimiento vendría a hacer frente a las deficiencias en la supervisión o vigilancia de cumplimiento de las obligaciones del PIDESC. En efecto, este sistema de quejas individuales constituiría un recurso internacional de reparación a las víctimas de DESC, permitiría continuar identificando y aclarando las obligaciones de los estados parte conforme al PIDESC, y promovería el desarrollo de una jurisprudencia internacional y nacional referida a la protección de estos derechos. Asimismo, el establecimiento de un procedimiento de quejas individuales en relación al PIDESC constituiría una realización práctica del tan aclamado principio de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.<sup>26</sup>

Así pues, no es que no puedan establecerse mecanismos de exigibilidad de los DESC, sino que no se ha querido hacerlo. La misma autora lo explica claramente en su mismo trabajo, al hablar de la falta de voluntad política de los estados para lograrlo.<sup>27</sup>

Ahora bien, tampoco podemos ignorar los avances que en la materia se han logrado, por ejemplo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con importantes sentencias que hacen valer la reivindicación de algunos derechos sociales, así como a través del otorgamiento de medidas cautelares o provisionales por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Magdalena Sepúlveda, "La necesidad de adoptar un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales"; en *Derechos económicos sociales y culturales*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005, p. 264.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 273 y ss.

<sup>28</sup> Véase Tara Melish, "El litigio supranacional de los DESC: avances y retrocesos en el sistema interamericano"; en *Derechos económicos sociales y culturales*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005.

## Conclusiones y propuestas

Para concluir, podríamos proponer lo siguiente:

- a. No es que los DESC tengan una naturaleza distinta a la de los derechos civiles y políticos, por lo que ésta no puede ser una razón para alegar que los unos no son exigibles y los otros sí lo son. En todo caso, todos los derechos humanos tendrán facetas que no sean exigibles o de ejecución forzada mediante orden judicial. Sin embargo, todas las violaciones a los derechos humanos son reparables, de algún modo o de otro.
- b. Por lo anterior, es necesario fortalecer los mecanismos de defensa para que los particulares puedan reivindicar sus derechos en caso de que sean violados por parte de la autoridad estatal. Ya sea mediante la prevención del daño a causarse o el restablecimiento de la situación anterior a la violación y en todos los casos, pero sobre todo cuando la prevención o la restitución no fueren posibles, la reparación del daño.
- c. El sistema de protección del juicio de amparo debe ser modernizado y ajustado a la realidad actual. Muchas buenas propuestas de expertos en la materia han caído en el limbo del olvido, incluyendo el proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tenía muchas virtudes; entre las más destacables puede mencionarse la desaparición del principio de relatividad o "Cláusula Otero", con el fin de dar efectos generales o *erga omnes* a las sentencias que declaren contrarias a los derechos humanos a disposiciones legales de carácter general. Lo mismo deberá suceder cuando actos u omisiones de la autoridad afecten a una determinada región o a un determinado grupo humano; en caso de que solamente algunos interpusieran el amparo, la sentencia tendría que beneficiar a todos los afectados y no solamente a aquellos que interpusieron el amparo.
- d. Como se dijo anteriormente, es necesario que las comisiones públicas del derecho humano admitan e investiguen más casos relacionados con DESC. En este sentido es necesario que las legislaciones estatales se reformen para asegurar que los titulares de dichas comisiones y los miembros de sus consejos consultivos sean designados por el Poder Legislativo de cada estado, sin intervención del Poder Ejecutivo (como es el caso de la CNDH y de la CDHDF), y se les dote de verdadera autonomía presupuestal y de gestión. Además, se debería hacer un esfuerzo de análisis comparativo para conocer las recomendaciones y acciones, como las medidas precautorias, que otras comisiones han emitido en materia de DESC, para ajustar dichas experiencias en sus actividades y avanzar en la justiciabilidad (aunque por medios no jurisdiccionales) de los DESC.
- e. México debería mantener o, mejor aún, incrementar su impulso a la adopción del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, con el fin de dotar de un mecanismo eficaz de exigibilidad de los DESC en el ámbito internacional.

- f. Las políticas sociales deberían ampliar su espectro, no solamente para quedarse en programas como “Oportunidades”, que parecen de corte más asistencial que de contribución efectiva a reducir la brecha de las desigualdades. Se deben instrumentar programas que constituyan verdaderas acciones positivas (*affirmative actions*), y no meras medidas prohibitivas y algunas supuestamente preventivas de la discriminación, que es lo que en realidad contiene la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Además el Conapred debiera contar con mecanismos de coerción para obligar a quien discrimine a acudir a las audiencias respectivas, y establecer otros mecanismos de exigibilidad más eficientes que los desdentados mecanismos contenidos en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.



## Desarrollos sociales exigibles

Ángel Guillermo Ruiz Moreno\*

No es fácil hablar acerca del tema de los llamados *derechos sociales exigibles*; si no es sencillo hacerlo entre juristas debido a la multiplicidad de opiniones e interpretaciones que acerca de este espinoso tema solemos darle los estudiosos de la ciencia jurídica —pues la temática se presta a enormes confusiones conceptuales—, más complicado aún resultará hacerlo con quienes, debido a su perfil académico, no son expertos en la materia jurídica; es el caso de la clase política, que en su quehacer cotidiano y en su discurso aluden a este tipo de derechos, pero muy pocas veces son capaces de entender de qué están hablando.

Porque el tópico de los *derechos sociales exigibles* es un asunto casi inexplorado por los juristas, a tal grado de que en nuestra búsqueda de información jurídica sobre este tema para apoyar nuestra ideas encontramos acaso un par de obras escritas y a lo más alguno que otro ensayo breve que intenta desmenuzar la temática; pero complicación aparte resulta tratar de entender lo relativo a su eventual exigibilidad, lo cual lo vuelve todavía más complicado.

De manera pues que hay mucho que construir todavía en este tópico de gran trascendencia social, pues, querámoslo o no, el debate existe y es factible focalizarlo con pertinencia mediante una pregunta fundamental: ¿Los derechos sociales consagrados en los textos constitucionales, son realmente exigibles o sólo son una declaración política que el Estado puede discrecionalmente atender o no?

En ese contexto, nosotros intentaremos paliar tan sentida problemática aportando algunas ideas, haciéndolo con dos particularidades básicas: *primero*, enfocando el tema de manera correcta para evitar hablar de cosas distintas o hacerlo en lenguaje incomprensible a fin de evitar las medias verdades —las que terminan siendo mentiras completas en el rubro académico, en esa especie de “Torre de Babel” en la que desenvolvemos nuestra habitual tarea de investigación—; y *segundo*, lo haremos de la manera más sencilla posible a fin de volver el tema inteligible a quienes no son peritos en

---

\* Investigador nacional y del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

derecho, sin pretender resolver los grandes enigmas que aún encierra la ciencia jurídica, pues entendemos que el lenguaje hermético no siempre es el precio inevitable de la profundidad teórica ya que en algunos casos esconde simplemente la incapacidad de comunicación que para colmo es elevada a la categoría de “virtud intelectual”. De modo que si es posible hacerlo sencillo, pues mucho mejor.

Por cierto, en estas advertencias previas no se omite añadir que la colosal tarea de desarrollar el tema integralmente requería de obras enteras, por lo cual este esfuerzo intenta ser apenas un primer acercamiento a tan compleja e ignorada temática; por ello evitaremos intencionadamente las disquisiciones filosóficas e incluso nos abstendremos de abordar conceptos técnicos de índole científico-jurídica, los que será preferible sólo explicar en lo que se refiere a sus alcances, limitándonos únicamente a puntualizar lo indispensable a fin de contextualizar nuestras opiniones personales.

## El derecho como ciencia

Pues bien, si vamos a hablar acerca de *derechos*, ponderando lo ya asentado deberemos referirnos en forma previa a un tema que es fundamental: *la científicidad del derecho*. Porque sin abordarlo sentiremos que más complejo resultará cumplir con el objetivo que nos hemos trazado.

En efecto, el *derecho* es una ciencia denominada indistintamente *ciencia del derecho*, *ciencia jurídica* o *derecho*, la cual se integra por un conjunto de conocimientos metodológicamente obtenidos mediante el uso del razonamiento que han sido sistemáticamente contruidos o estructurados, y de los cuales se deducen principios y reglas generales de validez universal. De lo anterior se infiere sin dificultad alguna que el derecho reúne pues todos los requisitos que se exigen a una ciencia, y vale apuntar que ni es “un arte” —como algunos propalan desinformadamente—, ni tampoco es correcto referirse al mismo llamándole “jurisprudencia”, como luego se verá.<sup>1</sup>

No obstante ser una ciencia aceptada como tal en el planeta entero, sucede que en pleno siglo XXI el concepto *derecho* es todavía un enorme desafío intelectual intentar apresararlo en una simple definición conceptual, debido en gran medida a su constante evolución. Al respecto, decía sarcásticamente el propio filósofo alemán Emmanuel Kant, desde finales del siglo XVIII: “Todavía buscan los juristas una definición de su concepto ‘Derecho’”.<sup>2</sup> Y claro que la tarea aún prosigue, cómo no.

---

<sup>1</sup> Acerca del tema de la científicidad del derecho, se han escrito innumerables obras en el decurso de los siglos y todavía los juristas no encontramos una definición que pudiera considerarse como universalmente válida o acertada; sugerimos al lector interesado consultar dichas obras, si bien todos los diccionarios jurídicos abordan esta compleja temática y ocupan un espacio considerable para intentar más bien describirlo en vez de definirlo. No obstante, para fines exclusivamente prope-  
deúticos y de paso lograr un acercamiento a la temática específica del derecho social, recomendamos al lector revisar el capítulo V del libro de nuestra autoría: *Nuevo derecho de la seguridad social*, 10ª ed. actualizada, Porrúa, México, 2006, pp. 139 y ss.

<sup>2</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 13ª ed., t. II, “d/h”, Porrúa, México, 1999, p. 935.

Resulta tan complejo definir el concepto *derecho*, que incluso el *Diccionario jurídico mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), utiliza en su intento al menos una decena de páginas y no lo consigue del todo, sino acaso aproximarse a una suerte de definición conceptual. De manera que nosotros, en vez de tratar de definirlo aquí y ahora, sentimos que será mejor explicarlo *grosso modo*, haciéndolo con base en nuestra experiencia docente e investigativa de la ciencia jurídica de tres décadas:

Derecho significa etimológicamente *directus*, esto es: ir recto, haciéndolo sin tergiversaciones; de lo que se colige que el propio término utilizado implica *dirección, guía, ordenación, regulación*. Sin embargo, el concepto *derecho* es un analogismo práctico mediante el cual se designa, tanto a la propia *ciencia jurídica*, como a las diversas disciplinas que la conforman, y hasta las consecuencias de la misma. Podríase añadir que el concepto *derecho* es pues un adjetivo multívoco y tan lo es que el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia de la Lengua nos da nada menos que 28 acepciones distintas del vocablo, con independencia de las voces que atañen propiamente a las diversas ramas y/o disciplinas del *derecho*.<sup>3</sup>

Así pues, con el objeto de evitar confusiones conceptuales, resultará preferible explicar sus alcances o efectos jurídicos, pues insistimos en que la palabra *derecho* se utiliza para definir tanto a la propia ciencia jurídica, como a la consecuencia natural de aquella, que son un *derecho* o *derechos*, refiriéndose en este último caso a las acciones o atributos que emanan de las propias leyes a favor de alguien, e incluyendo en este concepto a los derechos surgidos en razón de alguna circunstancia natural o de grupo, tales como los llamados *derechos humanos* o bien los *derechos sociales*.

Ahora bien, el estudio de la ciencia jurídica o *derecho*, atendiendo al tipo de normativa que contiene y en especial a quienes va dirigida, al menos en México clásicamente se le ha dividido en tres ramas que a continuación se explican brevemente —si bien comprendemos que con respecto a este asunto y su eventual división habrá siempre opiniones en favor y en contra—; sin embargo, amén de estar a favor de tal clasificación, nosotros la consideramos útil para el objeto ahora perseguido:

- *Derecho privado*: rama conformada por las normas jurídicas que regulan las relaciones entre los particulares, destacando aquí las disciplinas del derecho civil y mercantil;
- *Derecho público*: rama que es sin duda y por obvias razones la más amplia de todas, integrada por una normativa legal que se dirige a regular primordialmente las relaciones entre el Estado (los tres poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en sus niveles de gobierno: federal, local y municipal), con respecto de los gobernados; siendo de gran relevancia algunas disciplinas tales como los derechos constitucional, administrativo, penal, procesal, internacional público, informático, de amparo y múltiples disciplinas jurídicas más.

<sup>3</sup> *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, 22ª ed., t. I, "a/g", Espasa Calpe, Madrid, 2001, pp. 751-752.

- *Derecho social*: rama integrada siempre por normas legales taxativas, de orden público e interés social, las que tienen como característica esencial ser tuitivas, irrenunciables e inalienables, una normativa que conforma un esquema protector y nivelador de las diferencias naturales de algunas clases sociales económicamente débiles; disciplinas entre las cuales destacan los derechos económico, laboral, agrario, cultural, económico, indígena y el de la seguridad social.

Al punto convendría añadir dos aspectos que nos resultan importantes señalar ahora:

- a. Que la ciencia del derecho, aparte de regular la función del Estado y buscar la coexistencia pacífica de sus habitantes, propende siempre, como un objetivo primordial de su existencia, a la permanente búsqueda de ese valor llamado *justicia*; porque el derecho es el mejor instrumento de la justicia —en el entendido de que en el caso del derecho social, al cual nos referiremos preponderantemente, se busca alcanzar la llamada justicia social;
- b. Que el derecho, visto como ciencia, es más, muchísimo más que la simple norma legal, pues aunque la ley tenga como características básicas el ser obligatoria, general, abstracta, coercible y de observancia forzosa tanto para gobernantes y gobernados, al emanar del poder soberano de una nación, no deberemos confundirla jamás con la propia ciencia jurídica de la cual la ley forma parte, una parte muy importante si se quiere, pero sólo eso: la ley es una parte del todo jurídico.<sup>4</sup>

No sobra añadir que formulamos estos comentarios porque resulta lamentable el que las grandes mayorías piensen, prejuiciosa e incorrectamente, que lo único importante es la ley, que todo el derecho se resume en el simple texto legal, o que la ley es sinónimo del derecho e incluso que la ley es el derecho en sí. Ello es del todo incorrecto pues se confunde a la parte con el todo. Suponemos que quienes así piensan no ponderan que la ley —es decir, la normativa legal expedida por el Poder Legislativo, federal o local— es sólo una de las diversas manifestaciones de la propia ciencia del derecho. De manera pues que la ciencia jurídica es mucho más que la ley, e incluso que la coloquialmente llamada “ley de leyes”, que es una manera popular o coloquial de referirse a la constitución política de un país. Pero que conste que la confusión conceptual prealudida no es un problema menor, pues de ello se derivan problemas jurídicos mayúsculos. Veamos por qué.

Uno de los problemas más sentidos en esta disciplina consiste en que alguna de las llamadas *fuentes* formales de la ciencia del derecho —fuentes de las cuales surge o nace el propio derecho, le nutren e informan permanentemente—, no son tomadas en cuenta. Así, la llamada doctrina jurídica —es decir, la teoría u opinión de los tratadistas—, o los *principios generales del derecho* —que son las ideas fundamentales no escritas pero evidentes, los cuales son inmutables salvo casos ver-

---

<sup>4</sup> *Diccionario de derecho privado*, Ignacio de Casso y Romero (dir.), 2ª reimp., t. II, “g-z”, Labor, Barcelona, 1961, p. 2511.

daderamente excepcionales— o bien la *jurisprudencia* —entendiendo por ésta al conjunto de criterios de interpretación de las normas que elaboran los tribunales judiciales competentes para ello—, pese a que todas forman parte integrante de la llamada ciencia jurídica o derecho, rara vez en la práctica son debidamente estudiadas, analizadas, ni comprendidas a cabalidad. Un ejemplo sencillo bastará para explicarlo: Un abogado o licenciado en derecho, para serlo no estudió leyes sino la ciencia del derecho; y no estudió tampoco jurisprudencia, sino la ciencia jurídica globalmente vista.

En toda esa confusión conceptual —que nos ha obligado a vivir en una permanente indefinición y vuelve todo lo jurídico en un verdadero galimatías—, los abogados hemos fallado a la sociedad en general debido a nuestra increíble pasividad o indiferencia acerca del tema, acaso para evitar ser cuestionados o criticados por nuestras opiniones vertidas; de hecho, aún percatándonos de los yerros que se cometen, jamás nos atrevemos a poner los puntos sobre las íes, dando por descontado que el resto de la sociedad sabe, entiende y capta las sutiles diferencias que no pocas veces son incapaces de percibir los propios jurisperitos.

Tales diferencias conceptuales pueden ser tan sutiles como se quiera, pero lo cierto es que existen y es nuestro deber puntualizarlas científicamente, siempre con estricto rigor académico para no confundirnos jamás en una ciencia en la que a todos nos debiera interesar que no hubiese errores, lagunas u oscuridades, por lo costoso que ellos podrían llegar a ser. De modo que si los llamados “puntos finos” de la ciencia del derecho no los sabe o no los entiende un jurista —o en un caso concreto, interesadamente finge no captarlos—, el problema se amplifica de manera tal que llega a afectar no sólo a la sociedad en general, sino a la propia ciencia jurídica, propiciando o prohijando errores fatales, aunque en derecho una mentira repetida mil veces no haga una verdad.

No obstante, siendo el derecho la ciencia del deber ser, debiera ser preocupación fundamental del Estado educar acerca del tema a los servidores públicos y a la ciudadanía para que nada ni nadie —gobernantes, legisladores o administradores de justicia— se encuentre por encima del derecho y que, por tanto, todos los habitantes de un país, en cualquier nivel o posición en que se encuentren, se sujeten y se sometan a él, sublimando siempre sus intereses personales al interés general nacional. Pero existen a diario pruebas irrefutables de que las cosas no son exactamente así, y con algunos cotidianos ejemplos nos bastará para demostrarlo:

- “Nada ni nadie por encima del derecho”: Se nos enseña a los juristas desde las aulas de la Facultad de Derecho; pero en vez de someternos todos —incluidos los políticos de oficio— al marco constitucional vigente, y a las leyes que de ella emanen, se cambia su texto a capricho o simple conveniencia del gobernante en turno a fin de ajustar el marco constitucional a su programa político, en vez de hacerlo exactamente al revés: *ceñir su actuar al marco constitucional vigente*. De manera que lleva más de 500 reformas nuestra actual Constitución General de la República, en sus casi noventa años de existencia, y hoy no es ni la sombra lo que antes era de tanta “cirugía cosmética” a la que ha sido sometida de manera inmisericorde. Peor todavía: prosigue la mani-

pulación interesada de su texto al considerarla prejuiciosamente como “vetusta” u “obsoleta”, del todo inadecuada para la realidad nacional, aunque jamás se hicieran las reformas estructurales prometidas por el actual “gobierno del cambio” (*sic*), el que por cierto no cambió nada.

- “Vivimos en un Estado de derecho.” Es una frase gastada de tanto usarla, pero lo cierto es que en la práctica los hechos puros y duros nos demuestran que *la realidad es más sabia que el derecho*, y que cuando se detenta el poder, el derecho se manipula al antojo de quien lo detenta, poniéndolo siempre a su servicio. Ésa es la razón por la cual los ciudadanos no creen en el derecho ni tampoco en el Estado, pues como las instituciones de éste no están orientadas estructuralmente a proteger los intereses generales sino sus propios intereses de grupo, los grandes poderes “fácticos” —el empresarial, medios de comunicación, crimen organizado y narcotráfico, Iglesia, etcétera— socavan interesadamente desde sus cimientos el propalado Estado de derecho, hasta que lo desvirtúan o destruyen.
- “Todo ser humano es inocente hasta en tanto se demuestre su culpabilidad.” Contrario a este principio universal de derecho, prejuiciosamente en México se persigue y encarcela a los individuos por meras sospechas acerca de presunta responsabilidad penal, casi siempre por razones políticas. Porque en México basta parecer culpable para ser apresado y sujeto a proceso, pues a fin de cuentas, de ser declarado inocente, con un “disculpe usted” basta.

Así las cosas, a falta pues de conceptos universalmente aceptados en la ciencia jurídica, a fin de acercarnos a ideas claras que nos resulten útiles para nuestro propósito originalmente trazado, será necesario desentrañar las diferencias existentes entre los *derechos humanos*, *las garantías individuales* y *los derechos sociales*, conceptos que desde luego no son sinónimos, aunque en la práctica se usen indistintamente.

### **Diferencias básicas entre los derechos humanos, las garantías individuales y los derechos sociales**

Debemos comenzar afirmando lo que ya se sabe: las palabras son simples instrumentos con los cuales se construyen juegos del lenguaje para expresar ideas; si bien sólo entendemos el significado de las palabras cuando comprendemos su utilidad real. De tal manera, por diversas razones las imprecisiones terminológicas son relativamente frecuentes en la ciencia jurídica, la mayor de las veces debido a las diferencias sutiles o poco perceptibles que existen entre una cosa y la otra: amén de que con frecuencia se utilizan como sinónimos, conceptos en instituciones de la ciencia del derecho que nos parecen iguales, pero que en realidad no lo son.

Así, desde los propios juristas y académicos, pasando por los legisladores y juzgadores, y terminando por el gobernante en turno —no siempre especializados en la disciplina jurídica—, continuamente yerran confundiendo instituciones, figuras y/o conceptos jurídicos; en estos casos sentimos que no hay mala fe, sino simple ignorancia, y en ciertos asuntos hasta una combinación perversa de ambos factores.

Al respecto abundan los ejemplos, y una muestra evidente lo es el concepto relativo a los *derechos humanos*, el cual es casi siempre confundido con las *garantías individuales*. No son sinónimos, y explicaremos por qué.

El término derechos humanos alude siempre a las libertades fundamentales de que goza un individuo por el simple hecho de serlo, más allá de los que el marco legal del país establezca al respecto, pues son inherentes a la condición natural de la persona humana (tales como el derecho a la vida, a la libertad, a la privacidad, a la práctica de una religión, y en general a los satisfactores que le resultan básicos). Si bien están concebidos tanto en el orden nacional como internacional, resulta peligroso intentar conceptualizar los derechos humanos sólo en su dimensión jurídica y/o política, ante el inevitable riesgo de que no sea lo suficientemente acertada su eventual definición, corriéndose entonces el gran peligro de ignorar la realidad digamos “de hecho” que condicionan su existencia. Acaso precisamente por eso —lo que sería muy lamentable, claro— no han sido definidos con exactitud en la legislación mexicana los derechos humanos y sólo se ha pretendido buscar su defensa frente a su eventual vulneración.

Pero sucede que al oír derechos humanos casi todos presuponen que son exactamente lo mismo que derechos naturales, derechos innatos, derechos subjetivos públicos, garantías individuales, derechos colectivos, derechos de las minorías, derechos sociales o derechos fundamentales; lo cierto es que —aunque sea por simples cuestiones de grado e intensidad— no son sinónimos, ni tampoco significan lo mismo.<sup>5</sup>

Imposible dedicarnos aquí y ahora a desentrañar cada uno de los conceptos antes vertidos, si bien nos orientaremos desde ahora al tema que de inicio nos hemos propuesto abordar. Pero es factible afirmar que existe una sutil diferencia, a veces de simple énfasis pero sobre todo de ámbito de protección, entre las *garantías individuales* —en México plasmadas por cierto en los primeros 28 artículos de nuestra Constitución política—, con respecto de los *derechos humanos* que se contienen, describen y puntualizan en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>6</sup>

Cabría añadir al punto que su real diferencia rebasa lo meramente conceptual y se subraya más bien respecto de su eventual “exigibilidad” ante el Estado. Porque en tanto que las garantías individuales sí son exigibles mediante el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación, en el caso de violación de los derechos humanos éstos no pueden ser exigidos ante ningún tribunal jurisdiccio-

---

<sup>5</sup> Para abundar sobre el tema conceptual, se recomienda al lector consultar el libro colectivo *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Miguel Carbonell *et al.* (comp.), 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNAM, México, 2001.

<sup>6</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en sesión plenaria del 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU. Si bien la misma fue oportunamente *ratificada* por México a través de su representante diplomático en dicha organización mundial, lo cierto es que no tiene el carácter de “tratado internacional”, al no haberse seguido el procedimiento constitucional para ello.

nal que administre justicia en México, al no formar parte del catálogo de normas de nuestro derecho positivo vigente. En este punto diremos también que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, no es un tratado internacional propiamente dicho acorde con nuestra Constitución Política, ni tampoco está suscrito por el presidente de México con la ratificación del Senado de la República; por lo cual no constituye una normatividad legal observable en el país, atento a lo estipulado por el artículo 133 constitucional.<sup>7</sup>

De tal forma que las recomendaciones que a manera de resolución de una queja por violación a los mismos formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —o las comisiones estatales, en su caso—, son muestra inequívoca de nuestra afirmación, dado que las mismas no son vinculatorias, al carecer el *ombudsman* que las dicta del imperio normativo y la coercitividad necesarios para hacerlas cumplir en la práctica.<sup>8</sup>

Por otra parte, en ningún caso pueden equipararse las garantías individuales con las llamadas garantías sociales, pues jurídicamente en México, desde hace casi un siglo, se ha evidenciado una clara distinción entre el "individuo político" y el "individuo social", debido a la transformación operada no sólo en la teoría general del Estado y en nuestro marco constitucional vigente, sino también en la doctrina jurídica de los derechos individuales, los cuales ahora se hallan limitados por los *derechos sociales*.<sup>9</sup>

Al respecto Alberto Trueba Urbina, un tratadista notable en esta materia tan poco explorada, explicó con gran claridad: "Mientras que las garantías individuales son atributos exclusivo de los individuos, las garantías sociales corresponden al hombre visto desde la perspectiva social".<sup>10</sup> Porque cuando se contempla a los seres humanos como parte del tejido social, se rebasa su situación individual para ingresar a otra dimensión: la de su participación en la vida colectiva nacional.

Entonces, partiendo de allí, nosotros pensamos que los *derechos sociales* son el resultado lógico-jurídico de las llamadas garantías sociales, las cuales obligan al Estado a actuar en favor de ciertos grupos de la colectividad perfectamente definidos, hallándose dichas garantías sociales contempladas a nivel constitucional y siendo desarrolladas luego en legislaciones reglamentarias o secundarias especí-

---

<sup>7</sup> El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en lo conducente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...]"

<sup>8</sup> Para constatarlo, véase el texto del artículo 102-B constitucional, así como el de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reformada y vigente.

<sup>9</sup> *Las garantías sociales*, 2ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. 45. En dicha obra se hace una clara diferenciación conceptual y hasta semántica de ambos conceptos.

<sup>10</sup> Alberto Trueba Urbina, *La primera Constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, Porrúa, México, 1971, p. 29.

ficas (tales como la laboral, agraria, educativa, de salud, de vivienda, de grupos indígenas, de seguridad social, de protección a las clases económicamente débiles y otras análogas).

Así las cosas, los derechos sociales parten siempre de las *garantías sociales* que el propio legislador constituyente consagra en contraposición con las garantías individuales, otorgando mediante ellas la protección adicional que requiere una persona en desventaja por su especial situación social, para su pleno desarrollo; garantías sociales que por cierto están contenidas en los artículos 3, 4, 27, 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>11</sup>

Apuntamos también que los derechos sociales tienen siempre tres cualidades básicas:

- a. Son *normas taxativas*, puesto que limitan o circunscriben un caso concreto a determinadas circunstancias, sin admitir discusión alguna con respecto de su existencia jurídica, por lo que deben ser obedecidas sin más.
- b. Son *normas de orden público e interés social*, lo que implica que son normas legales que no pueden ser alteradas, ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación del derecho extranjero; siendo además una pretensión de la colectividad su aplicación en favor de los sujetos protegidos por las mismas.
- c. Son *normas irrenunciables e inalienables*, es decir que en razón de su propia naturaleza intrínseca, respecto de ellas no procede renuncia ni tácita ni expresa, a su protección; ni tampoco es negociable su observancia, claro.

Un apunte final respecto de las garantías y los derechos sociales: sus normas integran el elenco normativo del derecho social mexicano.

## El derecho social en México

Imposible pretender hablar acerca de los derechos sociales, sin antes abordar el tema del derecho social del cual forman parte, por lo cual abordaremos este tema enseguida, de manera muy breve.

Siguiendo al insigne tratadista Gustavo Radbruch, "El Derecho Social debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el Derecho... éste, por lo tanto, no conoce personas individuales, sino a patrones y trabajadores, a terratenientes y campesinos, a profesores y estudiantes, o a empleados y personas productivas necesitadas de protección social".<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Gabriela Mendizábal Bermúdez, "Garantización y reformas judiciales de los Derechos Sociales", en Máximo N. Gámiz Parray y Jorge Arturo García Rubí (comps.), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, pp. 163-171, Serie Doctrina Jurídica Estatal núm. 6.

<sup>12</sup> Gustavo Radbruch, citado por Federico J. Gaxiola, en *Diccionario jurídico mexicano*, t. II, "d-h", Voz: *derecho social*, 13ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, p. 1040.

Luego entonces, la formulación de las *garantías sociales* a nivel constitucional, que luego dan lugar a los derechos sociales, señala la gran transformación del Estado moderno. De manera que la obligación “de hacer” por parte del Estado, derivada del establecimiento de las garantías sociales, ha dado pie al desarrollo del derecho social, el cual está integrado por normas jurídicas que precisan principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores sociales débiles, propiciando su convivencia armónica con otras clases. Obvio que su idea central se inspira en la nivelación de las desigualdades naturales existentes entre las personas, en aras de proteger a los débiles ante los fuertes.

Porque el derecho social tiene un elevado contenido humano que impone al Estado el deber ineludible de intervenir en la vida económica en aras de proteger a las clases desfavorecidas; dicha rama del derecho se compone de una serie de normativas económicas, laborales, agrarias, cooperativas, familiares, educativas, asistenciales y de seguridad social, entre otras; de tal manera que una “constitución social” —como lo es la mexicana, por ejemplo— “representa la integración de normas económicas, de fórmulas de vida colectiva y de actividades de grupos sociales, cuyo elemento esencial es el hombre en cuanto miembro de la sociedad”.<sup>13</sup>

Pero a diferencia de otras ramas de la ciencia del derecho o de las disciplinas que las integran, el derecho social hará siempre especial énfasis en el trato jurídicamente diferenciado a que propenden las normas legales, eminentemente proteccionistas —diríamos que casi compensatorias y redistributivas—, diseñadas específicamente por el legislador con la finalidad de proteger a determinadas clases sociales, como son los obreros, los campesinos o bien los grupos indígenas. Son pues “derechos de clase”, de clase social, obviamente.

Ahora bien, el autor sostiene que la fórmula en que descansa el derecho social —al menos en México, pues este concepto no es universal ni uniforme en el derecho mundial—, es simple de enunciar pero hartamente compleja de materializar en la práctica: darle más a quien más necesita, menos al que necesita menos, y nada al que afortunadamente nada necesita.

Se parte siempre de la premisa básica de que los seres humanos no somos iguales, pues en la vida no es lo mismo un banquero que un obrero aunque ambos tengan una cabeza, un tronco, una alma y un espíritu; la diferencia esencial estriba más bien en que las posibilidades de realización personal entre ambos son abismales. Es allí donde precisamente el derecho social opera a plenitud, intentando cerrar la enorme brecha que separa a los seres humanos —rompiéndose de paso con la mítica “igualdad de oportunidades”, para comenzar a hablar de “igualdad de logros”—, ya que tratar igual a los que son desiguales sólo produce injusticia, y ésa no es la finalidad del derecho. Entonces, el punto medular lo resume perfecto el más grande jurista del derecho social que ha

---

<sup>13</sup> *Las garantías sociales*, 2ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pp. 15-16.

tenido México, el doctor Mario de la Cueva, quien magistralmente afirmaba: “Entre el fuerte y el débil, es la libertad la que mata”.<sup>14</sup>

Por eso el Estado ha debido intervenir decisivamente a fin de jamás dejar del todo libres a las personas que se ubican en distintas posiciones sociales, impidiéndoles que negocien lo que no debe ser negociable en aras de acabar con la llamada “ley de la selva”, en donde sólo el más fuerte, hábil o apto sobrevive, en tanto que el resto está condenado a sucumbir. De allí deviene la idea de la llamada *justicia social*, que es una calidad mayor del tradicional concepto aristotélico de justicia que pretendía “dar a cada uno lo que le corresponde”.

La justicia social es un tipo de justicia más equitativa y sobre todo redistributiva, alcanzable sólo entre los individuos que componen una sociedad que se precia de estar organizada porque insistimos en el punto: los derechos dejan de ser meramente individuales y se convierten en sociales cuando se contempla al hombre como parte del tejido social; y bien visto el asunto, de alguna manera todos sin distingo lo somos.

En resumidas cuentas, si la sociedad está siempre regulada por el Estado, éste deberá ser el garante primario y final de que se alcancen los grandes objetivos sociales trazados en la propia Constitución Política nacional —la que por cierto, los propios funcionarios a cualquier nivel juraron respetar y hacer respetar al asumir su encargo público, ya por elección o ya por designación—, pues para decirlo pronto y claro, para que se entienda: en materia de los derechos sociales, si el Estado no puede materializarlos, entonces nadie podrá hacerlo. Así de simple y complicado el asunto.

### ¿Qué son los derechos sociales exigibles? Su naturaleza intrínseca a la luz de la ciencia jurídica

Sentado ya todo lo anterior, ahora sí estamos en la posibilidad de comenzar a desarrollar el tema de los llamados *derechos sociales exigibles*.

Para empezar diremos que de manera sencilla y práctica entendemos por derecho: la facultad de hacer o de pedir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor. Y si como vimos antes, por simples razones prácticas se ha dividido para su estudio a la ciencia jurídica en derecho *privado*, *público* y *social*, por consecuencia lógica habrá derechos privados, derechos públicos y derechos sociales, dependiendo siempre del tipo de asunto de que se trate y el radio de acción de la norma jurídica.

Entonces, los *derechos sociales* —así, en plural, para abarcarlos a todos ellos sin distingo— son aquellos que, plasmados a nivel constitucional o bien en ley reglamentaria de la misma, con un amplio sentido nivelador de las desigualdades naturales que nos distinguen a los seres humanos, los miembros de una sociedad organizada protegidos pueden exigir de sus autoridades e instituciones nacionales.

---

<sup>14</sup> Mario de la Cueva, citado por Ángel Guillermo Ruiz Moreno en el proemio del libro *Nuevo derecho de la seguridad social*, 10ª ed., Porrúa, México, 2006.

Su reclamo se hará mediante la simple petición clara de la pretensión debida, la que no debe tener mayores exigencias en su formulación, dada su naturaleza jurídica taxativa, irrenunciable e inalienable; de manera pues que este tipo de *derechos sociales* son siempre reclamables por el interesado, es decir: son *exigibles al Estado*, pues el adjetivo “exigible”, atendiendo a su simple definición diccionarioal, significa pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho.<sup>15</sup>

Todo haría suponer que con contemplarlo en norma legal se logrará el deseable efecto de “materializarlo” en favor de sus beneficiarios naturales; por ejemplo, si es relativo al derecho a la salud, obtener del Estado al través de sus órganos u organismos públicos creados al efecto, la atención médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria, hasta el total restablecimiento. Pero en la práctica no es así. Como la justicia no es automática, debe pedirse en caso necesario. Porque en la hipótesis de que sea inobservada una norma o violentado e incumplido algún derecho —de cualquier tipo, conste—, a fin de que el mismo sea respetado, resarcido o tutelado en su goce, invariablemente deberemos pedirlo ante la autoridad competente, sea administrativa o judicial, dependiendo siempre del tipo de derecho de que se trate.

Insistimos entonces: no basta la simple existencia de un derecho social para que éste se respete o materialice. En caso necesario, el individuo agraviado por su eventual desacato tendrá siempre acción jurídica para exigirlo y hacer que el mismo se observe, preserve o respete, especialmente en un Estado social de derecho dedicado a satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad, lo cual es resultado de las exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social que han quedado concretadas en los derechos sociales con basamento constitucional.

Ahora bien, en este punto resulta pertinente señalar que en México hay *derechos sociales* que sí son exigibles, mientras que otros no, debido principalmente a que en la práctica su materialización es punto menos que imposible, o bien porque sólo se hallan tan sólo dibujados como una simple declaración o aspiración política inacabada, aunque estén plasmados los mismos en norma jurídica.

Refuerzan nuestra afirmación hechos evidentes: el surgimiento del *Estado social de derecho* ha implicado el fin del esquema clásico, el cual dividía a las constituciones de los países en una parte “dogmática” y una parte “orgánica”; en la actualidad, las constituciones nacionales suelen presentar una *parte social* muy definida que las vuelve constituciones sociales.

La Constitución Política mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, fue por cierto la primera en el mundo en consagrar *garantías sociales* —incluso antes que la soviética—; de manera que dicha *parte social* está integrada por un vasto elenco de normas taxativas en las que el constituyente originario recogió las aspiraciones populares, estableciendo la obligatoriedad de programas sociales y hasta fijando metas por alcanzar por parte del Estado. México es pionero en materia de constituciones sociales en el mundo, y a la fecha es todavía un referente jurídico obligado en esta materia, por más que no hayamos avanzado mucho a ese respecto durante el siglo xx.

---

<sup>15</sup> *Diccionario de la lengua española, op. cit.*, p. 1018.

Insistimos ahora en el punto que más nos interesa resaltar: El derecho social estará siempre integrado por normas jurídicas que contienen principios eminentemente protectores de las personas, grupos y/o sectores sociales débiles, propiciando su convivencia armónica con el resto de la sociedad e intentando acortar la brecha económica que suele separar a aquéllos de otros grupos sociales en condiciones por completo disímolas (por ejemplo: empleadores y trabajadores; o bien latifundistas y campesinos). Por lo tanto, el derecho social contemporáneo, con elevado contenido humano impone al Estado el deber de proteger a las clases económicamente débiles; una fórmula de vida colectiva y de actividades de grupos sociales cuyo elemento básico lo es el ser humano en cuanto miembro de la sociedad.<sup>16</sup>

Ahora bien, el derecho social mexicano del siglo *xxi* se compone de una lista normativa, no limitativa sino enunciativa, que podríamos resumir de la siguiente manera:

- a. normas económicas;
- b. normas laborales;
- c. normas agrarias;
- d. normas cooperativas;
- e. normas familiares y de equidad de género;
- f. normas educativas;
- g. normas asistenciales;
- h. normas de salud y alimentación;
- i. normas de seguridad social y vivienda;
- j. normas de los pueblos indígenas;
- k. normas ecológicas y de agua potable, y
- l. normas análogas a las anteriores.

No obstante todo lo antes apuntado y su aparente indiscutibilidad, aún muchos juristas en el orbe consideran el derecho social, más que una rama del derecho en sí o un conjunto de disciplinas jurídicas, una *simple aspiración política*. En sustancia aducen los críticos —en contrapartida a lo que nosotros sostenemos— que este tipo de derechos sociales son carentes de contenido jurídico obligatorio al no ser jurídicamente delimitables, de manera que los mismos no siempre pueden ser exigidos ante una autoridad administrativa o judicial.

Pero a nuestro entender, su eventual materialización no puede nunca ser condicionante de su propia existencia, pues sería tanto como darle un sentido “finalista” al derecho que de entrada nos suena absurdo. Porque el fin no necesariamente justifica los medios para alcanzarlo; no al menos en un Estado de derecho.

---

<sup>16</sup> *Las garantías sociales, op. cit.*, pp. 15-16.

Por desgracia muy poco se ha indagado y escrito acerca de este tema de los derechos sociales exigibles, el que para algunos bien pudiera ser un tema meramente conceptual o filosófico, sin serlo en realidad. Pero veamos qué opinan los expertos.

Víctor Abramovich y Christian Courtis —de los pocos autores que se han atrevido a incursionar en esta ignorada temática—, en su obra intitolada sugerentemente *Los derechos sociales como derechos exigibles*, consideran y razonan que aunque muchas constituciones y pactos ratificados por los estados contemporáneos incorporen en sus textos fundamentales los derechos sociales, la tendencia doctrinaria mayoritaria —y especialmente su práctica— les ha restado valor en cuanto derechos, considerándolos como meras promesas de corte político o, a lo sumo, derechos que son prejuiciosamente tildados de “incompletos”.<sup>17</sup>

Sin embargo, a partir de la experiencia obtenida de tribunales internacionales y de diversas naciones con mayor cultura sobre la temática, terminan ambos tratadistas argumentando en favor de una concepción de los derechos sociales como verdaderos derechos —pretensión con la que nosotros coincidimos plenamente, por cierto—, urgiendo a volverlos exigibles como obligaciones jurídicas que son, mediante un panorama completo de estrategias encaminadas a su exigibilidad. No obstante, siendo una de las características esenciales de los derechos sociales *el ser de carácter prestacional*, puesto que siempre aluden a una prestación determinada para el gobernado —tales como educación, salud, vivienda entre otras—, habría entonces que preguntarnos nosotros para respondernos con base en nuestra experiencia en México: ¿De qué nos sirve que el artículo 3 constitucional señale que todo individuo tiene derecho a educación, si no hay la infraestructura instalada suficiente para atender este justo reclamo social, ni tenemos tampoco plena garantía estatal a su acceso?

¿De qué nos sirve a los mexicanos que el artículo 4 constitucional establezca que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, si no existe la infraestructura necesaria para otorgarla a todos sin distinción, y para colmo hoy en día, siguiendo fielmente las instrucciones del Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud, se le cobra el servicio incluso a los desempleados y los más desposeídos del país?

¿De qué sirve que el mismo precepto precitado establezca el derecho de la familia a disfrutar de una vivienda digna o decorosa, si a pesar de los programas oficiales y de la descarada construcción de vivienda seudopopular y minimalista, el retraso ancestral en esta materia es más que evidente y nadie nos garantiza el acceso a este derecho, que no es sólo social sino además un típico derecho humano?

De nada sirve que aparezcan plasmados en el texto constitucional, si no existen los mecanismos jurídicos necesarios para volverlos exigibles y reclamables al Estado; de manera que el mayor de los problemas estriba en dilucidar ahora cómo deben materializarse estos derechos sociales exigibles en México, y qué sucede cuando se inobservan o no se otorgan con oportunidad.

---

<sup>17</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, pról. de Luigi Ferrajoli, 2ª ed., Trotta, Madrid, 2004.

A ese respecto, las preguntas pertinentes nos surgen en cascada: ¿Quién puede demandar el cumplimiento cabal y oportuno de dichos derechos sociales? ¿A quién se demanda: al propio Estado o a los organismos públicos a quienes se les ha confiado la encomienda? ¿Ante quién se demanda: en los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación o ante un tribunal jurisdiccional local? ¿La competencia es del orden federal o local? ¿En qué vía se demanda el cumplimiento de ese derecho social: administrativa, civil, laboral, agraria o especial? ¿Qué procedimiento deberá observarse en cada caso en particular, el ordinario o el especial? ¿Cuándo se puede o debe demandar su otorgamiento en la hipótesis que se deniegue tácitamente el mismo, o bien cuando exista negativa expresa? ¿La sentencia o resolución que se dicte tendrá efectos restitutivos de manera en que se obligue al Estado a concederlo, o será meramente declarativo? En fin, la lista puede ser tan extensa como se quiera.

Sentimos que la supina ignorancia acerca del tema de los derechos sociales básicos, que son teóricamente exigibles, impide en gran medida que éstos se materialicen en la práctica; y ya sabemos que derecho que no materializa o que no puede ser exigido en la práctica, es letra muerta, aunque se halle plasmado en norma jurídica en cualquier nivel. Lo más grave de todo esto es que no puede haber una plena justicia social sin el obsequio a dichos compromisos estatales.

Imposible hablar con pertinencia y absoluta congruencia a nuestro marco jurídico del complicado tema de los llamados derechos sociales exigibles, si ni siquiera sabemos con absoluta certeza qué son, cuáles son, o no entendemos siquiera por qué lo son. Cabría aclararlo entonces: no son un don gracioso del Estado, sino el reconocimiento pleno de los servicios mínimos pertinentes para un ser humano digno.

¿Cómo pues delimitar correctamente la temática para entender cómo, dónde, cuándo y ante quién pedir los derechos sociales exigibles? ¿Qué hacer para resolver o al menos atemperar esta compleja problemática social en el futuro mediano e inmediato? En nuestra opinión, el que los derechos sociales no disfruten de una aplicabilidad inmediata y forzosa, o bien que no tengan una manera clara de ser reclamados en la práctica, no significa que sean simples "proposiciones programáticas", pues en tanto aparezcan plasmadas en el texto constitucional y/o en las leyes reglamentarias, son obligaciones del Estado y continuarán siéndolo a pesar de que en la práctica resulte imposible su eventual materialización.

Analizado este punto objetivamente, ninguna culpa tenemos los gobernados del que el constituyente originario —o el constituyente permanente, en caso de haberse reformado la carta fundamental—, por alguna razón no hubiese desarrollado de manera correcta su reconocimiento o tutela jurídica, o hayan omitido expresar los aspectos tendientes a su concreción material. Es evidente que si algo ofende y molesta al ciudadano común, es la discrecionalidad de nuestras autoridades en este rubro.

Recordemos que el gasto social es una inversión en lo mejor que tiene un pueblo, que es su gente; y además que no es lo mismo el precio que el valor de los servicios públicos. Es hora pues de

dejar de ver a los derechos sociales como “una carga” para el Estado, como algunos interesadamente sostienen, pues tales derechos son los poderosos instrumentos para un verdadero cambio social que mejore la calidad de vida de los mexicanos; un asunto que va más allá de las posibilidades económicas del sujeto obligado a su otorgamiento, como lo es el propio Estado. No olvidemos que conforme al artículo 39 constitucional, la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y se instituye para beneficio de éste, teniendo además el pueblo, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>18</sup>

Por eso pensamos que ha llegado el momento de reconocer y de resolver los grandes problemas que subyacen detrás de los *derechos sociales exigibles*, siendo necesario formular a continuación algunas propuestas concretas que son naturalmente viables y factibles de poner en práctica.

### Propuestas acerca del tema de los derechos sociales exigibles

En primer término, el constituyente permanente —entendido aquí como el genuino representante popular—, con arreglo al artículo 135 constitucional, puede y debe rediseñar el tipo de gobierno y de país que pretendamos ser, haciéndolo tras escuchar las diversas propuestas de los nacionales a ese respecto. Para lograrlo será necesario efectuar las adecuaciones estructurales que se requieran, a partir de nuestra propia norma constitucional, a fin de refundar el tipo de nación que aspiramos ser durante el siglo xxi.

Requerimos que con absoluta responsabilidad, pero sobre todo con verdadero compromiso social, nuestros gobernantes, legisladores y juzgadores relacionados con la temática, en vez de excusas asuman las tareas que a cada quién correspondan en su ámbito de competencia, comenzando por delinear el Estado social de derecho que aspiramos a tener en el presente siglo. Cada funcionario, cualquiera que sea la encomienda pública desempeñada, tiene el deber de contribuir generosamente a la refundación de nuestra patria —más allá de su ideología particular, partido político o grupo social al que pertenezca—, pues en todo caso la patria es primero.

Con el objeto de resolver las dudas que generan los llamados derechos sociales exigibles, en aras de evitar luego interpretaciones amañadas acerca del tema, será necesario resolver el “enigma jurídico” que aún persiste, a saber: si estos derechos sociales son prestacionales, o son simplemente asistenciales; es decir, urge determinar su naturaleza intrínseca, y al hacerlo, si son o no auténticos derechos fundamentales de los mexicanos, o son simples enunciados retóricos de corte político que serán materializados acordes con las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales del país. A nuestro entender, precisándose el grado de obligatoriedad de los mismos desde la propia carta fun-

---

<sup>18</sup> El artículo 39 constitucional, establece literalmente en su texto: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

damental, se resolvería en gran medida la agria disputa que históricamente se ha dado sobre su ancestral indeterminación y alcances jurídicos.

De paso, con la aludida reforma constitucional sugerida, se terminaría con la discrecionalidad estatal, la que ha sido la constante en materia de los derechos sociales exigibles en México, resolviéndose la duda existencial de si el ciudadano se encuentra efectivamente ante un derecho positivo “de hacer” a cargo del Estado —y por ende le es reclamable en todo tiempo—, o bien, si pese a estar plasmado el mismo en norma constitucional, el grado de su eventual exigibilidad, al igual que la manera de satisfacerlo en la práctica, quedaría condicionado siempre a las posibilidades económicas reales y/o a la voluntad política del Estado en esa materia. O para decirlo de una forma práctica y coloquial, determinarse de una buena vez en la propia Constitución los alcances de los derechos sociales exigibles, si son “vino nuevo en odres viejos” o es exactamente al contrario.

Pensamos nosotros que la fórmula eminentemente declarativa utilizada hasta ahora, permitiendo que el legislador ordinario fije en las leyes reglamentarias respectivas la manera como en la práctica será otorgado dicho derecho social exigible, lejos de resolver la problemática, la ha venido a complicar; precisamente por eso debiera establecerse con claridad meridiana, en el propio texto constitucional, el qué, el cómo y el cuándo de cualquier derecho social prestacional, dándose al legislador de una buena vez los lineamientos de cómo deberán expedirse las leyes reglamentarias respectivas a fin de no dejar al arbitrio o capricho del legislador en turno lo que atañe a su satisfacción, y de paso evitando su eventual politización o partidización.

Ello serviría también para que las propias autoridades supieran de inicio hasta qué grado le podrían ser exigibles tales obligaciones sociales del Estado por parte de la ciudadanía, a fin de que previeran con la debida oportunidad presupuestaria la manera de satisfacerlas a cabalidad, sin excusas ni pretextos, y siempre bajo su más estricta responsabilidad como servidores públicos que son. De suyo, al menos para nosotros, allí subyace el *quid* del asunto que nos ocupa y tanto pre-ocupa ahora.

Desde luego que una vez hecha la pretendida reforma constitucional de mérito, resultaría indispensable elaborar, mediante consensos alcanzados con todos los actores políticos y sociales interesados —logrados incluso al través de plebiscitos—, un verdadero Programa Social Nacional del Estado Mexicano para el siglo XXI.

Dicho programa propuesto sería siempre de corte estatal y no sólo gubernamental, a fin de que pudiera trascender los planes sexenales en el rubro de los derechos sociales exigibles.

Es obvio que los grandes temas a dilucidar están ya perfectamente delimitados, pues pertenecen a los rubros que integran actualmente el derecho social nacional, a saber: derechos económicos, laborales, agrarios, cooperativos, de familia y género, educativos, asistenciales, de salud y alimentación, de seguridad social y vivienda, de los pueblos indígenas, ecológicos y de agua potable, con independencia de otros temas trascendentes que se considere conveniente añadir a dicha lista que es, ya se sabe, meramente enunciativa más no limitativa.

Confiamos esperanzados en que esta modesta contribución académica sea de alguna utilidad, entendiéndola como el primero de los muchos pasos que habremos de dar, como nación organizada que nos preciamos de ser, en la búsqueda del respeto irrestricto de los derechos sociales de las grandes mayorías.

Ojalá sea capaz de generar inquietudes intelectuales y abrir brecha acerca del tema relativo a los derechos sociales exigibles. Sinceramente lo deseamos por el bien de México y de todos los mexicanos.

## Resumen

Los derechos sociales exigibles son un asunto muy poco explorado académicamente. De suyo se resiente su falta de definición conceptual, y saber si más que derechos prestacionales, son sólo asistenciales, al no determinar la norma constitucional su naturaleza jurídica intrínseca, esto es: si son o no auténticos derechos fundamentales de los mexicanos o simples enunciados retóricos de corte político que serán materializados siempre que lo permitan las condiciones económicas, políticas y sociales del país.

El constituyente permanente, con arreglo al artículo 135 constitucional, puede y debe rediseñar el tipo de gobierno y de país que México pretenda ser, tras escuchar las diversas propuestas de los nacionales. Las adecuaciones estructurales deberán hacerse a nivel constitucional, para refundar el tipo de nación que aspiramos ser en el siglo *xxi*.

Para lograrlo se requiere que con absoluta responsabilidad y verdadero compromiso social, nuestros gobernantes, legisladores y juzgadores asuman las tareas que a cada quien corresponden en su ámbito competencial, comenzando por delinear el Estado social de derecho a que aspiramos con base en el artículo 39 constitucional. A nuestro entender, precisando el grado de obligatoriedad de los mismos se resolvería en gran medida sus alcances jurídicos, acabando con la discrecionalidad estatal, la cual ha sido la constante en materia de los derechos sociales exigibles en México.

Desde luego que una vez hecha la reforma constitucional propuesta resultaría indispensable elaborar, mediante iguales consensos alcanzados con todos los actores políticos y sociales interesados —incluso al través de plebiscitos—, un verdadero Programa Social Nacional del Estado Mexicano para el siglo *xxi*. Dicho programa sería de corte estatal, que no gubernamental, a fin de que pudiera trascender los planes sexenales en el rubro de los derechos sociales exigibles.





Segunda sección  
Derechos de la mujer y desarrollo incluyente





## Derechos de la mujer y desarrollo incluyente

Beatriz Schmukler\*

### Derechos de la mujer y equidad de género

Esta propuesta de la UNAM de organizar una agenda del desarrollo 2006-2020 me parece muy propicia para analizar las tendencias de las políticas de derechos de la mujer y de equidad de género en América Latina y en México con base en los compromisos internacionales tomados por los gobiernos latinoamericanos y particularmente por el gobierno mexicano.<sup>1</sup> A partir de este análisis podemos desarrollar una propuesta de agenda que pueda complementar las acciones realizadas con el fin de colocar la equidad de género como uno de los ejes transversales de la política social. En segundo lugar discutir cómo articular esta idea de la equidad con la autonomía y el crecimiento de la mujer planteando su integración en el escenario político, comunitario y familiar, *versus* una autonomía que signifique aislamiento o desintegración. Esto significa promover la defensa de sus derechos y su crecimiento personal en los escenarios en que viven, aumentando su autoridad y su poder para permitirles mayor libertad de elección y participación social, económica y política. Por último, de esta discusión deriva una propuesta de agenda que intenta complementar las acciones realizadas, poniendo énfasis en la superación de unos de los mayores obstáculos para la defensa de los derechos de las mujeres que ha sido la persistencia de su lugar de subordinación de género en las relaciones familiares impidiendo su plena integración económica, social y política. Este obstáculo no ha sido traba-

---

\* Instituto Mora.

<sup>1</sup> Nos referimos a los compromisos que adoptó el gobierno mexicano desde 1979 cuando se aprobó la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los sucesivos consensos en los que participó el gobierno mexicano a partir de entonces, la aprobación del Programa de Acción Regional para las Mujeres en América Latina y el Caribe, 1995-2001 (Mar del Plata, 1994), la Plataforma de Acción de Beijing y su evaluación al cabo de 10 años, así como los objetivos del milenio encarnados en la Declaración del Milenio de 2000. Sólo mencionamos algunas cumbres internacionales que legitimaron el tema de los derechos de las mujeres como parte de la agenda internacional de desarrollo.

jado suficientemente desde las políticas gubernamentales como un proceso escalonado que articule ejes de seguridad social para las familias con el fin de liberar a las mujeres de su lugar en la división del trabajo doméstico de principal cuidadora, reproductora y administradora de los grupos familiares; con ejes de democratización familiar y social que aseguren las transformaciones de la cultura de género junto con instituciones privadas y públicas basadas en la corresponsabilidad, los derechos humanos y la justicia para los géneros y las generaciones.

La propuesta de agenda deriva de una noción de desarrollo y de equidad de género donde el combate a la pobreza es parte indispensable de la responsabilidad de los gobiernos y de la ciudadanía por el bienestar social, ligado a una concepción de desarrollo que pone énfasis en los derechos humanos, la equidad y la justicia para todos. Esto implica para las mujeres alcanzar un lugar de autonomía que signifique una posición de ciudadana en su familia y en su comunidad, con la posibilidad de participar de una voz colectiva que alcance al poder político, a partir de sus propios intereses y preocupaciones sociales.

Las políticas públicas mexicanas se plantearon el cumplimiento de la meta del milenio sobre igualdad de género y la autonomía de las mujeres (meta número 3), con base en los compromisos firmados por el gobierno de México en ocasión de diferentes reuniones internacionales y, en particular la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, en septiembre de 2000.

Una de las preocupaciones centrales que queremos destacar es el hecho de que el objetivo de igualdad de género planteado en la Cumbre no es tan amplio como el objetivo de equidad, acordado en las reuniones internacionales previas plasmadas en la plataforma de acción de Beijing, 1995, y en las reuniones realizadas después de cinco años y la evaluación realizada al cabo de 10 años.

La igualdad de género supone autonomía de la mujer (objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer), pero al mismo tiempo se visualiza dicho objetivo como una manera de asegurar el cumplimiento de los demás objetivos del milenio, sin enfatizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas como objetivo *per se*.

En efecto, la Declaración del Milenio resuelve en el párrafo 20: “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como el camino efectivo para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo realmente sustentable”.

También, el mensaje del secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en ocasión del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo de 2003) reafirmó esta concepción: “un estudio tras otro han demostrado que no hay estrategia de desarrollo eficaz en la que la mujer no desempeñe un papel central. Cuando la mujer participa plenamente los beneficios pueden verse inmediatamente: las familias están más sanas y mejor alimentadas; aumentan sus ingresos, ahorros e inversiones. Y lo que es cierto para las familias también lo es para las comunidades y, a la larga, para países enteros”.

- La pregunta que nos hacemos es si se está perdiendo el concepto de equidad como concepto que se propone transformar las relaciones de dominación de género. En la declaración del secretario general se refuerza una visión de la mujer altruista, que tiene en cuenta los intereses de

los otros –grupo familiar, sectores marginales, pobres–. Nos preguntamos si este objetivo altruista tiene necesariamente que entrar en contradicción con los intereses individuales y colectivos de las mujeres. Así ha sido históricamente en todo el mundo. El rol de las mujeres se ha basado en un altruismo que fue la base subjetiva de su subordinación.

La propuesta fundamental de este trabajo es el desarrollo de una agenda que permita la transformación de este altruismo en una responsabilidad compartida de ambos géneros, de los gobiernos y de la ciudadanía. Para ello proponemos una agenda que considere políticas de combate a la pobreza, y de igualdad entre los géneros en la educación<sup>2</sup> que, para que tenga impacto en la tasa de participación económica de las mujeres en el sector no agrícola y la proporción de mujeres en la arena política, deben operar políticas y programas que intenten destrabar la creencia social en el altruismo femenino, como una de las mejores opciones para que asuma cada quien su responsabilidad en un desarrollo sustentable.

¿Cómo se podría reformular la gestión de la política social en México de manera que pueda articularse el combate a la pobreza con una política de género que trabaje también los aspectos culturales, la democracia privada y los derechos humanos iguales para ambos géneros? Esta articulación plantea la necesidad de reconocer un empoderamiento femenino que no signifique dominación y control sobre otros, sino construir un concepto de poder participativo y cooperativo entre mujeres y hombres, que no sobreponga los intereses de un género sobre otro. El desafío es desarrollar una percepción y una práctica que desmonte la violencia de género y que pueda asegurar la transversalidad de la equidad de género en los diferentes objetivos del Milenio.

El concepto de equidad de género acordado en reuniones internacionales anteriores a la cumbre del milenio (2000) supone un objetivo más amplio que el de igualdad, para la cual la educación podría ser una plataforma básica, pero sólo como un punto de partida. Se ha demostrado que en América Latina y el Caribe, para las mujeres con mayor disponibilidad para trabajar a cambio de ingresos en función de su nivel de escolarización, existen dificultades serias en el sentido de que este aumento efectivo se concrete en los empleos no agrícolas, que mejor remunerados. La composición por sexo de la población ocupada en empleos no agrícolas no ha cambiado significativamente en la última década (CEPAL, 2005, *op. cit.*). La evolución entre 1990 y 2001 exhibe diferentes patrones: en la mayoría de los países aumentó la participación de las mujeres en relación con los hombres: en 14 de 26 países (Perú, México, Guatemala, Venezuela, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Belice, Ecuador, Argentina, Brasil, Uruguay, Antillas Neerlandesas, Colombia y Honduras), mientras que en siete países (El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Chile, Cuba, Barbados y Bahamas) ha mantenido su composición por sexo; por último, en cinco países (Suriname, Paraguay, Panamá, Puerto Rico y Jamaica) se ha redu-

---

<sup>2</sup> El objetivo 3 del Milenio se propone la meta 4, eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.

cido la participación de las mujeres en empleos no rurales. Por otro lado la creciente participación de las mujeres en los 14 países con mayor avance no crea una significativa diferencia para compensar las cifras de los más rezagados. La reflexión de Machinea (*et al.*), explica esta contradicción con base en la dinámica de la articulación entre esfera pública y privada, particularmente vinculada con la incompatibilidad entre trabajo productivo y reproductivo. La educación plantea una propensión a la participación económica pero ésta no se concreta si no cambian simultáneamente las condiciones de la reproducción en la esfera doméstica y los valores, creencias y emociones que sostienen relaciones entre hombres y mujeres de autoridad y poder en los grupos familiares que ponen en desventaja a las mujeres de todas las edades. La conclusión que surge es que, si no entramos en la política social, al mejor manejo de las necesidades reproductivas de los grupos familiares y a la transformación de las relaciones de dominación en las familias, la violencia, la división del trabajo tradicional y el sometimiento emocional de las mujeres en las familias, no permitirá el avance en los demás terrenos económico, jurídico y político social de las mujeres.

En el concepto de equidad de género se plasma el respeto a los derechos iguales de ambos géneros en las esferas pública y la privada y también se incorpora el respeto a la diferencia. Lo anterior nos obliga a ampliar los conceptos y prácticas de poder, autoridad y política al integrar la noción de participación de la mujer en las decisiones, lo que modifica la percepción que se tiene sobre la autoridad y el poder en la familia y en la política. El desarrollo de nuevos contenidos sobre estos dos conceptos deberá incluir la equidad en el ejercicio del poder entre mujeres y hombres, la legitimidad de ambos en la participación en las decisiones y una práctica de poder que incluya un poder multipersonal, al mismo tiempo que admita la posibilidad del respeto a la diferencia de intereses y la negociación en la esfera privada y que agregue la ciudadanización de las decisiones en la esfera pública, respetando la diversidad. En este concepto de poder y autoridad están comprendidas las responsabilidades compartidas de ambos géneros en la sexualidad, en la planificación reproductiva de la pareja, en los roles parentales, así como en la generación de ingresos y en la vida política. En última instancia, el concepto de equidad de género apunta a un proceso de transformación de las relaciones humanas, anclado en una democracia que no implica solamente plazas en el parlamento sino la redefinición del concepto de género, para que hombres y mujeres puedan ejercer una ciudadanía pública y privada que no esté coartada por tabúes ni por relaciones de dominación excluyentes y discriminatorias entre hombres y mujeres.

Esto supone el desarrollo de una política pública que apoye procesos de ciudadanización pública y privada, que encare las políticas sociales transversalizando la equidad de género en las políticas educativas, culturales y en la formación de los propios diseñadores y ejecutores (Beck, 1997; Giddens, 1999). En concreto esto significa:

1. Una política pública que encare el problema de la división del trabajo en la arena doméstica que recarga el trabajo de las mujeres no remunerado centrado en el cuidado de los otros en el hogar, que explica en gran medida su exclusión del mercado laboral (guarderías infantiles

de nivel popular, casas de atención a la tercera edad, reconocimiento real del costo monetario del trabajo doméstico, por ejemplo).

2. Una política social de familia que prevenga la violencia hacia las mujeres de todas las edades y no sólo que atienda sus consecuencias.
3. Acompañar la política de combate a la pobreza que privilegia el rol de la mujer como administradora de becas u otros beneficios para las familias con programas de seguimiento, evaluación y apoyo de las mujeres y sus grupos familiares para generar herramientas que permitan la transformación democrática de los nuevos roles de las mujeres en la generación y administración de ingresos.
4. Una política de combate a la pobreza que garantice que los programas de créditos para mujeres aseguren que éstos puedan ser usados de acuerdo con los intereses de las mujeres y no de acuerdo con las imposiciones de sus maridos u otros parientes que ellas no puedan o no sepan cómo controlar.
5. Una política social que promueva que las mujeres desarrollen autonomía dentro de los grupos familiares para asegurar su libertad de participación social, económica y política.
6. Una política integral de familia que promueva la transformación democrática de las relaciones de género y generacionales de forma sistémica. Esto implica una participación en las decisiones estratégicas de las mujeres en los grupos familiares, evaluando no sólo la participación de la mujer en decisiones sino en aquellas decisiones que les permitan mayor poder y reconocimiento de su autoridad. Que acompañe transformaciones de los grupos hacia la mayor autonomía de las mujeres y la corresponsabilidad de todos los miembros. Que promueva formas de autoridad donde los jóvenes y los niños puedan integrar sus intereses y que se promueva la participación y el acompañamiento de los jóvenes y las mujeres en la vida social y comunitaria.
7. Que las políticas sociales propicien no solamente que la mujer aumente su participación en el mercado de trabajo sino también que logre un control de sus ingresos y que exista en la familia una distribución equitativa del consumo, del tiempo libre y del disfrute de los ingresos que generan los miembros del grupo familiar.

A veces, en algunos escritos que miden la autonomía de la mujer por su participación en el mercado de trabajo –y se supone que esta participación les permite tener control de un ingreso propio–, parece que de pronto se ignorara todo lo que se aprendió en el movimiento de mujeres y en los programas de combate a la pobreza desde hace varias décadas. Así como las mujeres generan ingresos, las relaciones de subordinación que establecen con los hombres pueden llevarlas a entregar sus ingresos o ganancias a cambio de nada, a no proteger sus créditos, a no defender un pago justo en las empresas familiares o a aceptar una distribución desigual del consumo familiar por creencias y valores sociales que no les permiten autovalorarse o por no haber aprendido a defenderse en una insti-

tución donde las mujeres no han desempeñado históricamente la autoridad legítima. En ese sentido la posibilidad de defenderse radica en el desarrollo de redes externas a la familia que las protejan y que afiancen la ciudadanía de las mujeres.

Muchos de los proyectos pensados para el desarrollo de la autonomía de las mujeres, han generado nuevos tipos de conflictos entre mujeres y hombres en las familias y las comunidades, a raíz del liderazgo que adquieren las mujeres con estos proyectos y el manejo de recursos materiales de un monto significativo para la población de bajos ingresos. La autonomía ganada por las mujeres en los proyectos, por tener una actividad legitimada por un organismo gubernamental o de la sociedad civil y el manejo real de ingresos materiales, producto de una actividad productiva o de la administración de las becas escolares de las hijas e hijos, podría permitir una nueva posición de autoridad de la mujeres participantes frente al esposo, las hijas e hijos y los vecinos de las comunidades donde trabajan. Esto implicaría la posibilidad de ser parte de las decisiones familiares de modo que su palabra fuera escuchada en la distribución del gasto familiar, no solamente en relación con el alimento y el cuidado de la salud y la educación de los hijos, sino lo que Ana María Tepichin llama decisiones con potencial transformador. Voy a nombrar sólo algunas de estas decisiones que son consideradas con potencial transformador, es decir que permiten mayor autonomía de las mujeres, un mayor lugar de autoridad y poder en las familias. Decisiones sobre el número de hijos, uso de anticonceptivos, tener relaciones sexuales, compra de ropa y zapatos para la familia, salir sola y/o con hijos, visitar amigos y/o parientes, trabajar, estudiar y participar en actividades comunitarias.<sup>3</sup>

El nuevo lugar simbólico de las mujeres, al generar ingresos, administrar becas o recibir créditos, crea resistencias en los hombres, sobre todo en los hombres más cercanos de las familias, quienes sienten pérdida de poder. Dejan de ser a veces los únicos proveedores —o los más importantes cuantitativamente— y por lo tanto los que deciden de manera parcial y sin consulta cómo se gasta el dinero. Los hombres experimentan pérdida de control en la medida en que las mujeres tienen ingresos propios y quieren manejarlo a su antojo. Se mueve en este caso una característica central de la familia tradicional que es el lugar de autoridad central y única del padre en lo que respecta a una posición de jerarquía y reconocimiento social. Nos referimos no sólo al control de su propia vida sino de la vida de los otros. El hombre, en la medida en que pierde ese lugar central, pierde autoestima. Pero, la gran pregunta, sobre todo vinculada con las relaciones que se establecen en las familias de los sectores pobres o que están debajo de la línea de pobreza, es si al mismo tiempo la mujer va ganando control de recursos y autonomía material y personal. La Meta del Milenio número tres se plantea como objetivo una mayor autonomía de la mujer, pero no se plantea cómo desarrollar una política que logre esa autonomía enfrentando los obstáculos culturales y económicos que ya se sabe se van a interponer en el camino de la equidad. Algunos de estos

---

<sup>3</sup> Ana María Tepichin Valle, *Equidad de género y pobreza. Autonomía de beneficiarias del programa Oportunidades. Estudio de caso*, Luna Quintana Editores, INDESOL, 2005.

obstáculos son bien conocidos por los bancos y las agencias internacionales y otros obstáculos están precisamente en la cabeza de los líderes de las propias agencias internacionales y nacionales que conciben una realidad cristalizada e inamovible de las relaciones de género.

Hay obstáculos para la mayor autonomía de la mujer que están más claros en las agencias, aunque todavía muchas de las líderes femeninas de dichas agencias muestran todo el camino que falta por recorrer. Estos obstáculos los resume con mucha claridad Mayra Buvinic:<sup>4</sup>

- La carencia de tiempo libre que tienen las mujeres para invertir en un trabajo adicional que les genere ingresos.
- La falta de acceso a créditos comerciales.
- El adiestramiento en destrezas tradicionalmente femeninas que, en su mayoría conducen a empleos mal remunerados.

Estos obstáculos conocidos generan más alarma frente al fenómeno de la feminización de la pobreza, un aumento de mujeres en comparación con los hombres que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

En 1996 las Naciones Unidas adoptaron un nuevo criterio para definir la pobreza en un país. Estas personas carecen de tres posibilidades básicas:

- La posibilidad de estar bien alimentadas y sanas (medida por la proporción de niños menores de cinco años con un peso inferior al normal).
- La posibilidad de reproducirse en forma sana (calculada por la proporción de nacimientos no atendidos por personal adiestrado en ciencias médicas).
- La posibilidad de educarse (representada por el nivel de analfabetismo).

Bajo este criterio las mujeres aparecen también como las más afectadas, pues dos de los tres elementos, analizan desventajas del sexo femenino, la forma de reproducirse y la posibilidad de educarse.

### **La transversalidad de la equidad de género a través de democratizar las relaciones familiares**

La violencia de género es un mecanismo cultural central para impedir la autonomía y el desarrollo de las mujeres. Por lo tanto, la política de equidad de género no puede ser sólo un proceso aislado de apoyo a la víctima, no solamente porque no es posible aislar al fenómeno de la subordina-

---

<sup>4</sup> Mayra Buvinic, *Mujeres en la pobreza: un problema global*, Washington D. C., julio de 1998, wib núm. 101 (iib), 5.

ción de la mujer de otras relaciones de desigualdad de edad y raza, sino porque para ayudar al fortalecimiento de la mujer no se pueden ignorar los vínculos interpersonales, las relaciones simbólicas, los valores que impiden el desarrollo de la mujer.

Dichos valores, creencias y simbologías permitieron mantener durante siglos las relaciones de dominación de género que constituyen violencias simbólicas que sustentan relaciones materiales de propiedad y de apropiación de recursos grupales o colectivos, familiares o comunitarios.

El objetivo mismo de igualdad de género aprobado en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000 (igualdad de sexos o géneros, según la traducción) y empoderamiento de las mujeres, contenidos en la Declaración del Milenio presenta muchas limitaciones.

El concepto de equidad de género acordado en reuniones internacionales anteriores, en la plataforma de acción de Beijing y en las reuniones realizadas al cabo de cinco años, supone un objetivo más amplio. En esta noción se juega el respeto a los derechos iguales de ambos géneros en la esfera pública, pero también en la privada. Están comprendidas las responsabilidades compartidas de ambos géneros en la sexualidad, en la planificación reproductiva de la pareja, en los roles parentales, así como en la generación de ingresos y la vida política. Además, el concepto apunta a un proceso de transformación de las relaciones humanas anclado en una concepción de democracia que no implica solamente plazas en el parlamento, sino la redefinición del concepto de género, para que hombres y mujeres puedan ejercer una ciudadanía pública y privada que no esté coartada por tabúes ni por relaciones de dominación excluyentes y discriminatorias entre hombres y mujeres.

Esto implica el desarrollo de una política pública que apoye procesos de ciudadanía pública y privada, con la implicación de soluciones de política social, acompañadas de políticas educativas, culturales y de formación de los propios diseñadores y ejecutores. Incluye también un ejercicio democrático que articule las esferas pública y privada.

La afirmación de los derechos de la mujer va mucho más allá de la asignación de instituciones específicas para el afianzamiento de la equidad de género. Es necesaria una acción concertada de las diferentes secretarías de gobierno e instituciones encargadas de la política social, de salud, alimentación, vivienda y bienestar. Requieren una cooperación interinstitucional inteligente entre institutos de la mujer y programas sociales gubernamentales y de las organizaciones civiles, exige una voluntad política de no competir negativamente entre programas sociales e institutos y programas de la mujer y organizaciones civiles feministas o del movimiento amplio de mujeres. Existe la necesidad de no establecer apropiaciones territoriales de los programas o proyectos piloto y de dar continuidad a los programas más allá de los periodos gubernamentales estatales o nacionales.

Se necesita superar la dificultad de articular las acciones nacionales del Instituto de la Mujer con los institutos de la mujer estatales, y que éstos a su vez puedan tener normatividad para articular sus acciones con las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas sociales estatales, como el DIF, la SEP, PGJ, entre otras.

Es importante rescatar la posibilidad de transversalizar la política de género desde los institutos de la mujer y los programas sociales estatales, en coordinación con las organizaciones civiles, cuando hay voluntad política, cuando los proyectos sociales tienen capacidad de incidir en la cultura de género de la población.

Proponemos desarrollar programas de democracia en la familia vinculados con la prevención de violencia hacia la mujer a través de afianzar la equidad de género en la vida privada, dado que no se puede erradicar el abuso hacia las mujeres en las familias sin modificar las concepciones que sostienen los prejuicios de género como las ideas de minusvalía de las mujeres, de su falta de habilidad para constituirse en autoridad y ejercer un poder legítimo, de su carencia de capacidad para el ejercicio de roles de la vida política y de la administración pública.<sup>5</sup>

A menudo los proyectos presentan otros obstáculos que muestran la repetición de patrones de violencia emocional en la población. Cuántos de estos obstáculos están relacionados con conductas adictivas o abusivas basadas en patrones violentos de los padres y madres y se transmiten intergeneracionalmente, en parte, por no ver otras alternativas de vínculo. En muchos casos estos obstáculos tienen que ver con el hecho de que no se trabaje con las relaciones de pareja o con relaciones abusivas en la vida cotidiana o con la historia de relaciones abusivas en las biografías familiares y personales. Estas relaciones, si no se despejan, se reconocen, se concientizan y se reflexiona acerca de ellas no se pueden cambiar ni buscar alternativas de acción en los mismos programas institucionales.

Los obstáculos que encontramos tienen que ver también con las relaciones jerárquicas que establecen con la población las instituciones que ofrecen programas sociales gubernamentales. Este tipo de vínculos otorga una mayor legitimidad al saber de los promotores y promotoras a través de líneas normativas elaboradas por equipos de la capital que no presuponen una adecuación a los estados o a las comunidades locales y necesidades de los municipios.

El enfoque de democracia en la familia supone trabajar con mujeres y hombres que son usuarios de políticas públicas, a menudo considerados beneficiarios pasivos. Equivale a sostener que las mujeres y los hombres que participan de una escuela para padres de la SEP o de un programa de la procuraduría de defensa del menor y la familia van a poder establecer diálogo con funcionarios o recibir una formación educativa de parte de psicólogos, o psicólogas o abogados o abogadas y trabajadores sociales. Si no existen estos programas educativos los propios funcionarios de los programas sociales pueden a su vez victimizar a los usuarios. Cuando revisan su propia práctica de trabajo y las prácticas y concepciones de la masculinidad y feminidad en sus propias vidas, pueden ampliar sus horizontes de trabajo y hacer propuestas a los hombres y mujeres con los que trabajan para plantearse alternativas de relación que no reproduzcan pautas violentas de un modo "natural".

---

<sup>5</sup> Véase el marco teórico del proyecto "Bases conceptuales y teóricas para una convivencia democrática en la familia", en Beatriz Schmukler y Rosario Campos Beltrán, *Inmujeres-PNUD*, 2005.

A partir de los diversos programas con los que realizamos la experiencia piloto vimos que el trabajo mejora sustancialmente la percepción de los funcionarios acerca de las necesidades de presencia afectiva de los hombres en las familias, de las posibilidades de introducir medidas disciplinarias que escuchen la voz de los hijos e hijas, de la posibilidad de que las parejas compartan y que se promueva la negociación en el cuidado de los hijos y a su vez el derecho a la autonomía individual. Pueden superar creencias que culpabilizan a las mujeres e incorporar concepciones del derecho de las mujeres a la protección de la justicia.

Esta política de prevención amplía el horizonte de la población, ayuda a que las mujeres y los hombres puedan reconocer situaciones de abuso emocional y psicológico e intenten revertirlas, ayuda a los funcionarios y a la población a detectar relaciones abusivas para pedir ayuda antes de que la situación empeore, ayuda a reconocer situaciones que se vivían como “naturales” y que luego se pueden hablar, nombrarlas como relaciones abusivas o violentas y hacer algo al respecto. Particularmente, las mujeres que están acostumbradas al abuso, mantienen esas relaciones porque creen que son “naturales” y que ellas de alguna manera son culpables de la violencia.<sup>6</sup> Para la población que no vive violencia y abuso, ayuda a reforzar patrones de diálogo y comunicación verbal cuando se presentan conflictos vinculados con los estereotipos de género o patrones de conducta que justifican jerarquías incuestionables basadas en concepciones de autoridad unipersonal y arbitrarias.

Los promotores y promotoras de programas sociales incorporan automáticamente, casi naturalmente, en sus propias historias personales la idea de un mandato femenino ideal, asociado con la moralidad altruista y no cuestionan el lugar de subordinación de las mujeres, en realidad comparten los mandatos culturales transmitidos de padres, madres a hijos e hijas. Ellas y ellos, promotores, psicólogos y abogados, son profesionales socializados en familias patriarcales, donde es incuestionable la autoridad del padre y jefe del hogar. Aun muchos de ellos nunca se detuvieron a pensar qué es una familia, si hay diferencias entre una familia y otra, y automáticamente piensan en la idea de familias “normales”, que en el lenguaje técnico se transforma en familias funcionales y disfuncionales. Un problema más serio es el lugar que adquieren sus propias creencias, como lugar del saber.

Por suerte las medidas legislativas de defensa de las mujeres víctimas se acompañan en los últimos años, y en algunos casos, por medidas de apoyo terapéutico y de un trabajo por el fortalecimiento de su autoestima. Hay experiencias internacionales de grupos de autoayuda de mujeres que revierten estas creencias y ellas pueden poner fin a años de tormento para ellas y sus hijos y quizás evitar males mayores.

La propuesta del enfoque de democratización es que los promotores de los programas sociales asistan a los grupos familiares para que sus miembros procesen emocionalmente y reflexionen acer-

---

<sup>6</sup> Esta información fue obtenida de forma directa de historias de vida realizadas a 12 mujeres de Guanajuato, que vivían violencia hacia más de 10 años.

ca del impacto que genera en el grupo el crecimiento personal y la mayor autonomía experimentada por algunos de sus miembros, particularmente de las mujeres.

Los procesos de individuación no provocan necesariamente disrupción de la solidaridad, si están mediados por una comunicación de intereses y deseos y si pueden aceptarse las diferencias con legitimidad. Ocurre que cuando un grupo acepta a una sola autoridad como legítima y cuando esa autoridad tiene el poder de vetar o reprimir o controlar el deseo de los demás, las diferencias de deseos e intereses pueden leerse como traición o deslealtad al grupo porque el jefe o la jefa "son" el grupo.

Los cambios pueden ser acompañados por el resto del grupo, si no se viven competitivamente. A menudo, los hombres sienten que pierden el control de las mujeres, eso les provoca miedo y agresión y las mujeres tienen miedo de afianzar sus deseos diferenciados. Esto puede significar aislarse del grupo y quedarse solas.

Los promotores de los programas sociales necesitan entender y reflexionar ellos mismos sobre estas situaciones que ellos y ellas mismas viven con sus compañeras o esposas y esposos y que se expresan a menudo como miedo al cambio. Este miedo se expresa como resistencia a aceptar los propios cambios y los de la gente con la que trabajan. Los conflictos nuevos que está viviendo la población con la que trabajan, a menudo son los mismos que están viviendo ellos. Sólo si ellos pueden reflexionar sobre estos cambios y lo que sienten frente a ellos podrán realizar un proceso pedagógico con la población.

Frente a estos temas, el enfoque propuso:

1. Cambios en los hombres que puedan facilitar la autonomía femenina y la mayor participación extradoméstica de las mujeres y equidad en el control de recursos familiares.
2. Facilitar la redefinición de los contratos de pareja de modo que se reconozca una reciprocidad en las cargas y responsabilidades y derechos de ambos miembros.
3. Facilitar una relación de justicia con los ancianos y ancianas para que no absorban las cargas que se generan por la salida laboral de las mujeres.
4. Facilitar una relación de justicia entre padres, madres e hijos para que las transformaciones familiares permitan relaciones de autoridad democrática, en la cual los hijos no sufran abusos y se hagan cargo responsablemente de comprometerse a contribuir en las tareas del hogar sin abandonar sus propias responsabilidades escolares.

■ A través de la aplicación del enfoque ha sido posible:

1. Dotar de herramientas a las mujeres participantes de programas de gobierno para que puedan producir cambios actitudinales enfocados al logro de una mayor equidad en sus relaciones de género e intergeneracionales, lo cual requirió abordar de manera integral tres niveles de relaciones: cognitivos, emocionales y conductuales.

2. Reflexionar sobre los obstáculos que tenemos mujeres y hombres de los programas para aceptar la responsabilidad compartida de todos los integrantes en la familia para abordar las tareas cotidianas a través de un mayor respeto a las diferencias y aceptando la participación de las mujeres en la esfera pública, aunque ésta entre en contradicción con la tarea reproductiva del hogar.
3. Dotar de herramientas a las mujeres para constituirse en sujetos activos en la resolución de conflictos familiares y organizacionales versus la pasividad y la permanencia en relaciones de abuso emocional, físico, laboral y económico.
4. Desarrollar el aprendizaje de la negociación y el diálogo para el logro de nuevos acuerdos, a través del cuidado y fortalecimiento de los vínculos, basados en la equidad entre los diferentes miembros de los grupos familiares, y de las instituciones y organizaciones sociales.
5. Acompañar el proceso de transferencia de estos aprendizajes hacia otras mujeres de la comunidad.
6. Difundir los aprendizajes realizados mediante la organización de encuentros e intercambios regionales y difusión de la experiencia para promover políticas con perspectiva de género y la participación de las mujeres en la negociación, el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas.

## Conclusiones

Pensamos que la cuestión a debatir centralmente es cuáles podrían ser los factores que producen el cambio hacia la autonomía de las mujeres. Hay en muchas políticas una concepción del cambio social basado en propuestas económicas que producirían impactos automáticos hacia una mayor autonomía de las mujeres.

Las evaluaciones del programa Oportunidades nos han mostrado avances importantes en la reducción de la vulnerabilidad de las familias en algunos rubros, en la capacidad de mejorar las condiciones de seguridad y de servicios de las viviendas a partir de tener más ingresos monetarios y mejoras en el capital humano, en la salud y la educación y en el capital social. Por ejemplo, las mujeres pueden constituir redes y grupos informales que pueden coadyuvar a su propia defensa y a reducir otros indicadores de vulnerabilidad en los grupos familiares.<sup>7</sup>

Sin embargo, el programa Oportunidades no incluye un rubro de relaciones domésticas, en las cuales pretende incidir. Observan algunos investigadores que aparecen nuevos riesgos como consecuencia de la participación de las mujeres en los programas: separaciones conyugales, abandonos familiares y disminución de aportaciones al presupuesto hogareño por parte de algunos hombres.

---

<sup>7</sup> Mercedes de la Rocha, *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Contigo es Posible, Sedesol, 2003 (Serie Documentos de Investigación, núm. 3).

Este tipo de programas centrados en el aporte de remesas de dinero a las familias o en el aumento de responsabilidades económicas y administrativas a las mujeres brindan un aumento de capacidades a las mujeres y un reconocimiento de su capacidad que tiene efectos positivos en la familia al aumentar la legitimidad de la autoridad femenina.

No obstante, los cambios hacia la autonomía exigen una dimensión de los propios programas de desarrollar un ejercicio de capacitación a los promotores y a las mismas familias para aprender a enfrentar los nuevos riesgos que generan los programas, los que no se reducen automáticamente.

En la propuesta de Mayra Buvinic se nombran experiencias de crédito que han permitido crecer económicamente a las mujeres y realizar aprendizajes importantes de disciplina del trabajo, de adquirir pautas de cumplimiento económico y aumento de la productividad de sus empresas. Pero la experiencia nos ha mostrado que junto con esos aprendizajes aumentan los conflictos con las parejas que llevan, a veces, a círculos viciosos de sometimiento de las mujeres o a situaciones de abandono. También llevan a agudizar situaciones de violencia o a conductas autónomas de las mujeres que les permiten separarse. El problema es si esas conductas no aumentan riesgos que intensifican la vulnerabilidad de las familias, de las mujeres y los niños y niñas.

Por ello, desarrollamos en este texto una propuesta de acompañamiento de los programas sociales, con una dimensión de democratización de las familias que puedan apoyar la autonomía de las mujeres y reducir los riesgos de violencia y vulnerabilidad de las familias.



Desarrollo y ciudadanía incluyente:  
un marco de derechos para las mexicanas  
*Mercedes Barquet Montané\* y Sandra Osses\*\**

### Contexto: ciudadanía de género como necesidad estratégica

Feminización de la pobreza, violencia de género, subempleo, triple jornada, jefatura femenina de familia, escasos espacios de participación política, son algunos de los temas más repetidos y aún vigentes en el discurso actual sobre la necesidad de la equidad de género en México y en el mundo. Aunque para muchos, especialmente para las y los jóvenes de las nuevas generaciones, el reclamo por la igualdad pareciera un asunto del pasado —porque ya han crecido bajo marcos normativos y realidades que muestran cierto avance y sensibilidad— son ellas y ellos mismos sujetos de muchas de las violaciones a los derechos fundamentales que provienen de la histórica subordinación del género femenino. En el panorama internacional existe hoy el reconocimiento de que los avances hacia la equidad son fundamentales para el progreso de la humanidad, y sin embargo, pese a los esfuerzos, la participación de las mujeres en el acceso a los recursos y disfrute de los beneficios del desarrollo aún no están suficientemente vinculados a las políticas efectivas de los gobiernos y las instituciones encargados de garantizarlos.

Desde los años cincuenta se han formulado, en el ámbito internacional, distintas intervenciones que reflejan cambios de enfoques en la política macroeconómica y social respecto del desarrollo, y que a su vez han incidido en cambios respecto a la concepción que subyace a cada modelo acerca del papel de las mujeres en el desarrollo. Como señala Kabeer (1998), se ha pasado de la equivalencia mujeres/reproducción/bienestarismo, a una nueva de mujeres/producción/eficiencia, partiendo de un punto de vista igualmente limitado e ignorante de las condiciones y posición relativa de las mujeres en el conjunto de la sociedad. En última instancia, las políticas de desarrollo ubicadas justamente —y

---

\* Investigadora, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México.

\*\* Doctoranda, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

paradójicamente, también— en el marco de los derechos humanos que las sostienen, han optado por definiciones que terminan siendo de fuerte tinte universalista y vertical, y por tanto excluyente de amplios y diversos sectores de la población, que padecen de sobregeneralización en sus consideraciones indiferenciadas, de familismo como visión que no reconoce poderes intergenéricos e intergeneracionales, de indiferenciación geocultural, y finalmente, de un déficit conceptual en la necesaria mirada sobre la autonomía y agencia posible de las mujeres.

Indudablemente que el discurso internacional ha permeado en el ámbito nacional. Y si bien no hay duda que hoy podemos dar cuenta de una importante visibilización del quehacer de las mujeres, estamos aún lejos de modelos que acrediten la agencia y revaloren el papel material y simbólico de la participación femenina.

Este discurso internacional y nacional ha sido sustentado por una argumentación empírica sólida, que durante los últimos 30 años ha colaborado en relevar la presencia, condiciones y posición de las mujeres. Es indudable, asimismo, que está avalado por comunidades epistémicas afines, que han colaborado con amplísima producción académica, a su legitimidad actual. En buena medida, y en el marco de la discusión sobre transición y gobernabilidad democráticas (Barquet y Osses, 2005), en gran parte de los estudios contemporáneos subyace una argumentación sustentada en criterios de inclusión y diversidad, que afina y particulariza las previas concepciones universalistas sobre democracia.

La reflexión sobre el contexto nacional y las transformaciones en la región parece adecuada e impostergable. Los inicios del siglo *xxi* presentan un escenario de cambios sustantivos en los actores sociales que influyen en los procesos políticos a raíz de la profundización en la globalización, del aceleramiento de la privatización de los servicios públicos y el desdibujamiento de los organismos gubernamentales, así como por la aparición de una multiplicidad de voces y sujetos políticos. En el caso de México, estos sujetos se presentan, sin embargo, cruzados por agendas divergentes que se disputan la autoría y el protagonismo alrededor de las acciones a emprender para las mujeres.

Una de estas miradas novedosas —posiblemente la que ha representado la mayor transformación en el pensamiento social reciente— se refiere al género como elemento de juicio pertinente para evaluar escenarios cambiantes en los que las mujeres han protagonizado las grandes transformaciones sociales de la segunda mitad del siglo *xx*.

El género, como variable sociocultural ligada a las nociones de clase social, raza, etnia y edad —entre otras condiciones—, resulta fundamental para examinar perspectivas y comportamientos e identificar las redes de relaciones sociales y políticas establecidas por y entre hombres y mujeres. Y como categoría de análisis, permite un recorte de la realidad y un redimensionamiento de cómo los valores, atribuidos a actividades, competencias y relaciones de género inciden en el espacio de lo público como condicionantes sociales, culturales, políticos y económicos. Esto ha permitido, a su vez, señalar cómo las actividades, los valores, percepciones y expectativas de las mujeres son con frecuencia juzgados con la lente de los prejuicios y estereotipos, y no bajo la óptica de la ciudadanía. Y de la misma manera, ciertos individuos dejan de ser vistos como sujetos de derechos, capaces de contribuir y disfrutar de la justicia y la equidad social.

La designación y adscripción a categorías de género lleva en un caso —masculino— a la autonomía económica y al reconocimiento ciudadano; en otro —femenino— a la dependencia y a la ciudadanía delegada, de segundo orden, aun cuando el trabajo doméstico en sus múltiples expresiones es aporte eminentemente femenino al proceso de reproducción social.

En su participación en espacios del poder masculino tradicional, por lo general las mujeres son insertas en actividades como serían las de salud, educación y cuidado de los demás, como extensión de funciones maternas y particularmente de manera instrumental, reforzando la dicotomía clásica de las mujeres en la esfera privada de la reproducción y lo doméstico, y los hombres en la esfera pública de la producción, la economía y la política.<sup>1</sup> De aquí que en el proceso de su ciudadanía se tiende a diluir la especificidad de su problemática de género, en aras de las necesidades de la familia y se condiciona la legitimidad de su presencia en la vida pública, a una prolongación de su papel materno.

Buscamos aquí enfatizar el planteamiento enmarcado en la necesaria construcción de ciudadanía de las mujeres, que les permita superar el acotamiento al campo de ser consideradas un *sector* de población con ciertos requerimientos limitados a la atención de condiciones transitorias.<sup>2</sup>

Tomando en cuenta las actividades, roles y responsabilidades de los individuos, como punto de partida, se abren nuevas posibilidades de acercarse y trascender la exclusión de ciertos grupos, del espacio ciudadano. Es pertinente hablar de cómo la falsa división entre público y privado ha mantenido a muchas mujeres ajenas al *derecho a tener derechos*, y por tanto ajenas a la condición de origen y sustento del escenario de ser consideradas sujetos políticos, con las responsabilidades respectivas y el poder de participación e incidencia en la esfera de los intereses de la nación.

Frente a una idea universal de ciudadanía, conviene develar la realidad de poderes desiguales con base en diferencias de clase, género, raza o etnicidad, y que convierten a las mujeres en sujetos de una doble discriminación. Desde el ámbito formal de las instituciones, e informal de las prácticas y relaciones cotidianas, se presentan varios retos para la atribución y reconocimiento de derechos, y la consecución de una ciudadanía de género:

- Superar la virtual división público/privado, considerando que asuntos que atañen a la sexualidad, la reproducción y la familia, son asuntos de interés público.
- Superar la exclusión de los derechos con base en el género, con políticas que atiendan los intereses de las mujeres, como fundamento de sus derechos.

---

<sup>1</sup> Véase el libro de Nancy Armstrong (1989), en el que analiza el proceso de construcción histórica de la domesticidad femenina.

<sup>2</sup> En su multicitado artículo, Molyneux (1985) distingue entre intereses y necesidades *prácticas*, aquellas que atienden a las condiciones materiales, de corto plazo, de las mujeres y los intereses y necesidades *estratégicas*, como aquellas que se refieren a la posición jerárquica de subordinación e inferiorización, y que apuntan a su transformación cualitativa, de largo alcance.

- Promover a las mujeres como agentes y actores políticos, considerando su participación e influencia en la familia, el mercado y el Estado, como instituciones de interés público.

El camino no es unívoco y los dilemas se presentan cada vez con mayor profundidad: el arduo proceso de democratización, la polarización de una sociedad dividida, y la necesaria consolidación de instituciones y construcción de mecanismos de relación entre Estado y sociedad, plantean retos que la realidad mexicana escenifica de manera patente.

Nos enfrentamos a la inexperiencia en la definición, el diseño y la puesta en práctica, por tradicional alienación ciudadana del quehacer público en México, cuestión que se hace más patente aún, y se agudiza en el caso de las mujeres. Por lo general las demandas de las mujeres se califican de ambiguas —o por lo menos con una distancia enorme entre los grandes objetivos de transformaciones fundamentales, y los requerimientos breves o específicos—. Y no es de extrañar, dada la complejidad del caso: los asuntos de las mujeres están muy lejos de poder identificarse en un área específica o ser acotados a un solo ámbito del desarrollo nacional. Por el contrario, atañen al conjunto del quehacer humano y por lo tanto de la agenda pública y de las instituciones del Estado: marco jurídico y derechos humanos, sustentabilidad del desarrollo, programas sectoriales —empleo e ingreso, salud, educación, comunicaciones, vivienda, población, seguridad, alimentación, propiedad, seguridad social—, de grupos etarios o en situación de marginalidad, y finalmente a todos los ámbitos y espacios —rural o urbano, participación política, discriminaciones, poder de decisión—. Son sólo ejemplos.

A esto nos referimos cuando hablamos de transversalidad<sup>3</sup> del objetivo de equidad de género como un medio o instrumento requerido para alcanzar metas de corto y largo plazos, con miras a transformaciones sustantivas.

## Las demandas

### Los consensos internacionales

Si los años setenta se distinguieron por la visibilización de las mujeres en todos los espacios políticos y académicos, en los ochenta presenciamos el surgimiento de sus organizaciones y redes, mientras que los noventa atestiguan la transnacionalización de los movimientos feministas y las demandas de institucionalización en la esfera gubernamental (Ortiz-Ortega, 2001). En este contexto tienen lugar las importantes reuniones internacionales<sup>4</sup> en las que se posicionan y precisan los temas prioritarios de

---

<sup>3</sup> Conocido en la literatura internacional como *gender mainstreaming*, "[l]a transversalidad del género ha sido el término que, en el idioma español, se ha dado a la integración sistemática del principio de equidad de género a todos los sistemas, estructuras, políticas, programas, procesos y proyectos del Estado" (Incháustegui y Ugalde, 2005, p. 37).

una agenda que, no exenta de polémica, ha venido generando consensos en el mundo, convocando públicos subalternos y dominantes, para ampliar praxis, discusión y articulación cultural, social y política feminista (Fraser, citada en Ortiz-Ortega, 2001).

Tras la numerosa y diversa asistencia gubernamental y nogubernamental a la Conferencia de Beijing en 1995, y la amplia legitimidad plasmada en su Plataforma de acción, se llega al 2000 para fijar objetivos generales para todas las naciones. Hoy en día el reto se plantea en la necesidad de reformular los objetivos y metas del milenio<sup>5</sup> para que el género sea concebido como central y transversal a todos ellos, es decir, señalando la necesidad de generar dichos objetivos del desarrollo.

En esta reformulación y priorización (Naciones Unidas, 2005), que imprime un carácter específico de género a dichos objetivos del desarrollo, se identifican siete temas fundamentales como retos del momento.<sup>6</sup>

1. Promoción de la educación posprimaria.
2. Garantía del cumplimiento de derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en la calidad del servicio y prevención de mortalidad materna.
3. Inversión en infraestructura para liberar tiempo a las mujeres.
4. Garantía de acceso a recursos materiales y legales, crédito, propiedad y herencia.
5. Reducción de la brecha de desigualdad en empleo, salarios, segregación, a partir de derechos asociados y derivados del trabajo.
6. Paridad política y reconocimiento de la condición de adultas sociales, y representación igualitaria como derecho de ciudadanía.
7. Combate a la violencia de género en todas sus expresiones.

El documento anterior hace énfasis, sin embargo, en un punto fundamental del diagnóstico: un marco social y macroeconómico beneficiosamente estable, pero incuestionado en sus supuestos

---

<sup>4</sup> Nos referimos a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) y de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), Beijing+5 (Nueva York, 2000), Consenso de México (2004); Convenciones como CEDAW (1981) y Belem do Pará (1994).

<sup>5</sup> Los objetivos de desarrollo del milenio fueron formulados como: 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. lograr la enseñanza primaria universal; 3. promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres; 4. reducir la mortalidad infantil; 5. mejorar la salud materna; 6. combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; 7. garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8. fomentar una asociación mundial para el desarrollo y garantizar asistencia oficial para el desarrollo, acceso a los mercados y sostenibilidad de la deuda.

<sup>6</sup> El documento del grupo de expertas de Naciones Unidas (2005) que establece estas siete prioridades, fue avalado por el secretario general de la ONU, Kofi Annan, en el discurso inaugural de la 49ª Reunión de la Comisión sobre el Status Jurídico de la Mujer (CSW), en la que se evaluaron, a 10 y cinco años respectivamente, los avances de la Plataforma de Acción de Beijing y de las Metas del Milenio, Nueva York, febrero-marzo de 2005.

básicos. En este marco, podemos considerar la persistencia de agudos niveles de pobreza como la mayor expresión de la violencia contra las mujeres: constituye la negación de los derechos humanos, la negación última de las posibilidades de incorporarse a la condición ciudadana, de participar de los derechos y las obligaciones del quehacer público y de ejercerlos en el espacio de lo privado.

Estamos hablando, en resumen, de la ratificación de los consensos logrados tras la amplia legitimidad de las grandes conferencias internacionales de la década pasada, pero también de la necesidad de reformulación y adecuación a las circunstancias nacionales. Subyacen consideraciones básicas de un rezago histórico de la presencia de las mujeres en el espacio político, convertido en exclusión contemporánea; del requerimiento liberal de igualdad de acceso a las oportunidades, con la necesaria equidad en el tratamiento diferenciado y específico, dadas las condiciones matizadas por las relaciones de género; de una participación y acceso a los recursos y beneficios de las instituciones del Estado.

Se trata, en palabras de Fraser (1997), de lo que ella define como *justicia de género*, en su doble dimensión: redistribución material y reconocimiento simbólico. Sin una u otra condición, difícilmente podríamos acreditar un cambio sustantivo.

## Nuestros planteamientos

La agenda internacional, en la que México no sólo ha sido país firmante de acuerdos y convenios, sino protagonista y en muchos casos líder de los mismos, obliga al Estado a su cumplimiento,<sup>7</sup> y forma parte esencial de las demandas de mujeres organizadas. Más allá de demandas que intenten fijar metas cuantificables, hoy se plantean requerimientos básicamente cualitativos, que se pueden identificar bajo el marco de tres lineamientos principales: uno, política cultural de la identidad y de la diferencia; dos, política social con parámetros de justicia y equidad, y tres, un fuerte contenido sobre programas de igualdad de oportunidades.<sup>8</sup> Estas tres líneas se corresponden con demandas estructurales, sobre el Estado, sus instituciones y el marco normativo que nos rige; y demandas sobre los desempeños, en términos de las prácticas y los procesos concretos.

Reconociendo los avances incipientes y específicos en institucionalización y transversalidad, hay expresión de demandas sobre los poderes del Estado. Respecto al Ejecutivo se refieren al fortalecimiento de las instancias de la mujer en los tres órdenes de gobierno, la vinculación más estrecha con las organizaciones civiles, y la producción de información sistemática y confiable. Respecto al Legislativo, se centran demandas de fortalecimiento de las comisiones —federal y estatales— de equidad y género, incremento en la representación política de las mujeres y el cumplimiento de la Ley de Cuotas —vigente desde 2002—, y el papel de análisis y elaboración de legislación con perspectiva de género, entre la

---

<sup>7</sup> Véase el volumen de *Inmujeres* (2005) editado por CEPAL, que constituye un buen compendio informativo, aunque no único ni exhaustivo, por supuesto para valorar las condiciones nacionales frente a las metas fijadas por los acuerdos de 2005.

<sup>8</sup> Véase aquí el Anexo en el que se presentan dos documentos de grupos organizados de mujeres.

que destacan asuntos contra la violencia hacia las mujeres y los presupuestos etiquetados. En lo que toca al Poder Judicial, el centro de atención está por un lado en la revisión, adecuación y homologación del marco jurídico, y en la garantía de acceso, procuración e impartición de justicia, ámbitos en los que destaca el rezago de las mujeres.

Los temas sectoriales, objeto de las demandas sobre política social actual, se enmarcan en el requerimiento de mayor participación de las mujeres en el diseño, la aplicación, el monitoreo y la evaluación de los programas, y se refieren sobre todo —en una lista no exhaustiva— a:

- *Salud*. Garantía sobre los derechos sexuales y reproductivos; atención a enfermedades específicas; atención al aborto legal y seguro, como problema de salud y de justicia social.
- *Educación*. Laica, respetuosa de las diferencias, de calidad, orientada a valores científicos y de resolución no violenta de conflictos.
- *Economía*. Empleo y salarios no discriminatorios, apoyos productivos, propiedad e infraestructura.
- *Medio ambiente*. Preservación y acceso a recursos naturales.
- *Seguridad*. Individual y colectiva de carácter material; seguridad social como derecho a preservar.
- Medios de comunicación. Información incluyente y no sexista.

Nos parece importante señalar, sin embargo, que hay varios temas que destacan por su importancia relativa en el discurso actual —aunque sería difícil priorizarlos.

- El primero se refiere a la prevención y el combate a la violencia contra las mujeres, la violencia de género en sus múltiples manifestaciones, como aspecto injustificable de una democracia moderna.
- En segundo lugar aparece el reclamo por el incremento cuantitativo y cualitativo de la representación de las mujeres en los distintos ámbitos de poder y decisión.
- El tercero se refiere a la creación y/o el fortalecimiento de mecanismos de articulación más efectivos entre los tres poderes de gobierno y la sociedad civil.
- El cuarto alude a la acreditación simbólica y material del trabajo doméstico, incluyendo la armonización y conciliación del uso del tiempo productivo y reproductivo.
- Y en quinto lugar, la demanda de reconocimiento y respeto a la diversidad de las familias,<sup>9</sup> a la pluralidad sexual, cultural, étnica y religiosa de una realidad nacional heterogénea en todos sentidos.

---

<sup>9</sup> La importancia fundamental de la familia aparece como centro de atención desde uno de los primeros textos del feminismo, y no ha perdido ese carácter, por las implicaciones radicales que tiene para la vida de las mujeres. Véase Juliet Mitchell, *La condición de la mujer*, 2ª ed., Extemporáneos, México, 1985, publicado originalmente como *Woman's State*, Penguin Books, Nueva York/Londres, 1966.

Como ya se señaló, más allá de las demandas particulares, la agenda de las mujeres no sólo es múltiple, sino extremadamente compleja, toda vez que atañe a todos los espacios de la vida en sociedad.

### Información

Si bien todavía podemos considerar que hay un cierto déficit de información en algunas áreas, que justificaría —por ignorancia— el no atenderlas, ya no son argumento para desconocer indicadores diferenciales y específicos sobre las mujeres y relaciones de género en cuestiones cuya incidencia de y sobre las condiciones de género relevan su importancia.

Hoy en día se puede dar cuenta de un sólido esfuerzo institucional por generar información estadística con una adecuada mirada de género que permite la elaboración de indicadores que posibilitan diagnósticos y seguimiento de impacto.

Además del índice de desarrollo de género e índice de potenciación de género desarrollados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que han sido empleados desde 1995 en el mundo, hay también iniciativas conjuntas como serían los indicadores sensibles al género (CIDA<sup>10</sup>/UNIFEM/CEPAL); el Sisesim o Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (Inmujeres/INEGI/UNIFEM); el Sieg o Sistema Estatal de Indicadores de Género (Inmujeres e institutos estatales de la Mujer); las encuestas nacionales sobre Uso del Tiempo, y sobre Violencia (Enadireh: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar), entre muchas otras fuentes actuales.

Desde el espacio de las organizaciones de mujeres y sus redes —aunque con menor capacidad de generación de información básica, pero sí de crítica autónoma— se han instalado observatorios ciudadanos que producen importantes informes *sombra*, más de carácter cualitativo, con un fuerte contenido de denuncia sobre las versiones oficiales.

### A manera de conclusión: retos y dilemas de la agenda al 2020

Teniendo en cuenta la existencia de un sistema de género que reduce simbólicamente —aunque en la práctica no se dé en términos absolutos— la participación de las mujeres a la esfera de lo privado, es fácil percibir la compleja tarea de las mujeres por su participación en la esfera de lo público, en espacios dicotomizados y jerarquizados con frecuencia hostiles. De ahí la lucha, las continuas rupturas, oposiciones y resistencias en busca de alternativas para redefinir las competencias en el ámbito privado y garantizar la inclusión ciudadana en lo público. ¿Cómo diluir estas fronteras?

A pesar del notable incremento de la participación y el protagonismo de las mujeres en las grandes transformaciones sociales del último medio siglo, no se ha podido formar un proyecto

---

<sup>10</sup> Canadian International Development Agency.

político propio que contemple sus necesidades e intereses y que amplíe su influencia en instancias decisorias.

¿Cuál es el papel vigente para los movimientos de mujeres en estos momentos? ¿Cómo evaluar la institucionalización de las acciones emprendidas desde los gobiernos a lo largo de las últimas décadas? ¿Qué capacidad de articulación, diálogo y negociación muestran los diversos sujetos, a la luz de la complejización de las relaciones contextuales?

Enfrentamos dilemas coyunturales que se traslapan en un escenario de cambios recientes, de dificultades de gobernabilidad, de voces múltiples, y que plantean retos para el quehacer de la política y el consenso que lo haga posible.

Nos debatimos entre la propuesta y el deseo de diseño de instituciones y políticas públicas que satisfagan a todas, a la vez que se insiste en el reclamo del reconocimiento a la diversidad, la pluralidad y sus particularidades inherentes. Esto se refleja especialmente en la dificultad de priorizar y consensar demandas. La polarización se presenta entre demandas radicales y particulares, por un lado, frente a la institucionalización gubernamental de un Poder Ejecutivo que tiene que gobernar para todos y todas. Con frecuencia el dilema se presenta entre pedir la intervención del Estado, generando espacios que requieren de políticas y programas específicos, a la vez que se insiste en la preservación de su sustrato de autonomía e intimidad (Brill, 1990), como en los polémicos temas de aborto, eutanasia, sexualidades o genoma humano.

Reconocemos, con cierta reticencia, las enormes dificultades de la institucionalización de los criterios de género en la administración pública, que implican necesariamente procesos de largo plazo, pero se espera su aplicabilidad en el corto plazo. Existe la legítima urgencia por modificar las circunstancias, condiciones y posición de las mujeres, y diversos grupos esperan soluciones inmediatas a problemas ancestrales. La oposición parece centrarse entre la atención y solución de asuntos pragmáticos (necesidades prácticas), y reclamos profundos, de largo plazo, que requieren de transformaciones mayores (necesidades estratégicas). Hay señalamientos que apuntan a la demanda de presupuestos etiquetados y acciones afirmativas específicas, pero desestiman la compleja dinámica de transversalidad del género en toda política pública.

Las agendas partidarias no necesariamente coinciden en generar condiciones de articulación, mientras se sigue dejando pasar un tiempo lamentable para víctimas de la pobreza o de la violencia, por ejemplo. Reclamamos justicia de género en un mundo y un contexto de injusticias fundamentales, producto de modelos económico-políticos de enorme complejidad, pero predomina un escenario de agendas ideológicas cruzadas que sobrepasan los intereses de género. Presenciamos la incapacidad recíproca de interlocución y alianzas entre actores —que parecen requerir más la eliminación del otro al procesamiento de los conflictos— mientras asistimos al descrédito de las instituciones públicas y los partidos políticos como instancias que debieran ser mediadoras.

Como ya mencionamos, hablar de las necesidades, requerimientos y demandas de las mujeres, es atender a una compleja multiplicidad de asuntos. El carácter transversal de estas necesida-

des y demandas alude en resumen a un solo punto, que a su vez conecta con los más variados temas: en cualquier asunto, en todos los sectores de la vida pública y privada, se pueden identificar connotaciones de género y su inherente jerarquización. Pero la dinámica —que implica a instituciones e individuos— se presenta en el marco de una transición democrática incierta y desconocida, que ha generado escenarios de confrontación, en los que el proceso parece ir alejando a los actores de la posibilidad de diálogo.

Este proceso parece habernos tomado por sorpresa, sin experiencia y sin la madurez política requerida, por la falta de práctica en la negociación y el acuerdo, en mucho por el déficit en la condición ciudadana de las mujeres y su alienación tradicional de los espacios de lo político. Los grupos organizados de mujeres, con una relación ambivalente frente al poder, articulan pactos cuya efectividad queda muchas veces diluida en estrategias incapaces de identificar o consolidar alianzas provechosas, al tratarse de un discurso y una práctica que en mucho son objeto de rapiña política, donde la agenda de género —ausente, secundaria o desdibujada en las plataformas de los partidos políticos— parece reducirse a un mercado electoral.

El enfoque de desarrollo basado en los derechos implica un paradigma de desarrollo participativo, no discriminatorio, que potencie a las personas, que sea sujeto a la rendición de cuentas, que esté fincado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables.<sup>11</sup>

Pero poco se podrá hacer mientras los asuntos de género, que permean al conjunto de la sociedad, no penetren en forma definitiva y se reflejen en una visión de Estado que reconozca la diversidad de una sociedad en todos sentidos plural y polarizada como la nuestra, que se comprometa y garantice —en una redefinición de la democracia, incluyente— la redistribución del poder económico y simbólico, sustentándose en parámetros de justicia social y equidad de género.

## Anexo

Por considerarlo de interés coyuntural en el marco del proceso electoral que se vive en el país en 2006, y como muestra de expresiones articuladas de demandas explícitas, se presentan estos dos documentos.

### Un trecho más (febrero 2006)

Se presenta por segunda ocasión de esta manera y hace alusión al avance paulatino de la condición de las mujeres. Se trata de un ejercicio de consenso alrededor de un piso mínimo de demandas, aceptable para una amplia diversidad de grupos de mujeres de distinto origen y tendencia ideológica, con o sin adscripción partidaria. Es una iniciativa que cuenta con el apoyo del IFE, y que pretende que sea

---

<sup>11</sup> Mary Robinson, "Desarrollo y derechos: el nexo innegable" [Presentación de la alta comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas], sesión especial de la Asamblea General de la ONU, Ginebra, 26 de junio de 2000.

firmado como compromiso, por todos los partidos políticos, para ser implantado y llevarse a cabo como gestión del próximo gobierno.

### Propuestas para decálogo: un trecho más

#### *Financiamiento para el desarrollo*

- a. Promover la construcción de políticas y fondos compensatorios para canalizar recursos a las regiones y sectores de mayor pobreza y exclusión y fortalecer los instrumentos ya existentes como el Programa Tres por Uno.
- b. Pugnar por que el desarrollo de programas de cooperativas, créditos y promoción y generación de empleos incorpore el enfoque de género y asegure el acceso y participación de las mujeres de manera equitativa.
- c. Instrumentar proyectos productivos para la autosubsistencia, desarrollar modelos sostenibles y sensibles a la protección del medio ambiente e incrementar redes de comercialización y distribución solidarias.
- d. Pugnar por que el diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los estados, así como la distribución de los recursos fiscales incorporen la perspectiva de género con el fin de que sean compatibles con los objetivos del empoderamiento e inclusión de las mujeres.

#### *Políticas para el desarrollo humano*

- a. Derecho a la educación
  - Promover la inclusión en el sistema educativo mexicano de la educación en las competencias para una vida pacífica y el manejo de conflictos sin violencia, desde educación básica hasta profesional.
  - Impulsar que los contenidos de la educación básica privilegien la inclusión de la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos.
  - Reforzar las políticas públicas diseñadas para garantizar la educación básica a toda la población; facilitar procesos de educación permanente y promover el acceso al uso de nuevas tecnologías.
- b. Derecho a la salud
  - Fortalecer y ampliar la capacidad e infraestructura de los sistemas de salud pública y asegurar el acceso a las mujeres y sus hijos, en especial a las que se encuentren en condiciones más vulnerables, a través de la formulación de nuevas políticas públicas o el reforzamiento de las existentes en esta materia con la intervención de todos los ámbitos de gobierno.
  - Desarrollar e instrumentar iniciativas sobre salud preventiva.

- Seguir trabajando para lograr la inclusión en los códigos de procedimientos penales los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al derecho a la interrupción del embarazo por violación y las otras causales no punibles (tomado del Pacto entre Mujeres firmado en 2000).
  - Trabajar por el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres y garantizar el derecho a la información y el acceso gratuito a los servicios de salud sexual y reproductiva.
- c. Derecho a una vida sin violencia
- Promover el desarrollo de una ley para prevenir la violencia en los cuatro estados de la República que carecen de ella, así como las modificaciones necesarias a los códigos civiles de los 11 estados que no establecen la violencia familiar como causal de divorcio.
  - Actualización de los códigos penales estatales a norma nacional e internacional en materia de combate a la violencia para que sea prevenida y penalizada.
  - Cumplimiento de las recomendaciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos y de combate a la violencia hacia las mujeres.
- d. Impulsar que el derecho a la seguridad social incluya el seguro al desempleo, como mecanismo de protección social, diferenciándolo por tanto del derecho del trabajo.
- e. Incluir a las mujeres en el diseño y la ejecución de los programas sociales y fomentar su participación en la toma de decisiones.

#### *Estado equitativo y democracia de género*

- a. Asegurar la permanencia e institucionalidad del Instituto Nacional de las Mujeres, así como de los institutos locales y los organismos y programas de atención a las mujeres para garantizar el desarrollo de la transversalidad integral de género en un planteamiento que favorezca su ejecución y el desarrollo de mecanismos permanentes de monitoreo y medición de impacto y niveles de cumplimiento.
- b. Generar mecanismos que garanticen a las mujeres el acceso a recursos financieros y económicos en igualdad de condiciones que los varones para participar en las campañas políticas.
- c. Cumplimiento cabal del sistema de cuotas establecido en el Cofipe y las leyes locales que han avanzado en el sistema de acciones afirmativas en favor de la participación y el acceso de las mujeres al poder.
- d. Impulsar que las legislaciones de los estados establezcan el mandato de ubicar en los primeros lugares de las listas a las candidatas y de distinguir entre las candidaturas propietarias y suplentes.
- e. Desarrollar políticas laborales que reconozcan, diferencien, armonicen y concilien el uso que del tiempo hacen hombres y mujeres en los espacios públicos y privados para el trabajo productivo

y reproductivo, incluyendo las reformas pertinentes a la Ley Federal del Trabajo. Para ello se sugiere ratificar el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, adoptado el 23 de junio de 1981 y que los Estados reconozcan el valor económico del trabajo en el hogar.

- f. Pugnar por medidas legislativas que sancionen la aplicación del examen de ingravidez y los despidos o negación del empleo por embarazo, discapacidad y edad.
- g. Impulsar el establecimiento de medidas que sancionen el hostigamiento sexual y la discriminación laboral y que aseguren la vigencia del principio de paridad en el ingreso en todos los niveles de puestos.
- h. Promover la reforma de los actuales esquemas de seguridad social y de pensiones para que las mujeres sean consideradas como titulares de derechos derivados de su actividad económica laboral, en lugar de la actual concepción que las determina como portadoras de derechos derivados de de trabajo o vínculo legal y no propios a su calidad de ciudadanas.
- i. Impulsar una reforma que revise a fondo la relación entre el Estado y las mujeres en materia de marcos jurídicos, políticas públicas, modelo de gobierno, organización del sistema político, de justicia y seguridad.
- j. Asegurar que las campañas políticas de los candidatos no promuevan estereotipos de roles de género ni sexismo.

#### *Seguridad ciudadana y justicia con equidad de género*

- a. Incorporar la perspectiva de género en la conformación de la política de seguridad pública.
- b. Feminizar los cuerpos de seguridad pública.
- c. Impulsar una legislación integral en contra de la violencia que permita la concurrencia de una serie de instituciones de todo el ámbito de seguridad y de procuración de justicia, desde cuerpos policiales, peritos, forenses, fiscales, jueces, etc., para —en una formación con transversalidad de género—, contar con mecanismos que permitan conocer los riesgos de las mujeres.
- d. Llevar a cabo estudios y definir indicadores que permitan diferenciar los riesgos de los distintos grupos de la población y, con base en ello, desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública diferenciado en riesgos que incluya acciones específicas en función de éstos.

#### *Medio ambiente y desarrollo sustentable*

- a. Asegurar asignaciones presupuestales específicas y amplias que permitan la instrumentación de acciones como las que define el Programa de Equidad de Género de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- b. Impulsar acciones que hagan efectivos los derechos de las mujeres a todos los recursos naturales, en especial la tierra y el agua y distribuir de manera equitativa entre mujeres y hombres de diversos grupos sociales y regiones, los costos y beneficios económicos y sociales deriva-

dos de los patrones de acceso, uso, manejo y control de recursos naturales que buscan frenar el deterioro ambiental y construir procesos de sustentabilidad ambiental.

- c. Revisar y, en su caso, modificar la normatividad vigente referida a los programas e instrumentos legales sobre ordenamiento de ecosistemas para hacer más efectiva la participación de las personas en todas las instancias de tomas de decisión; en especial promover la participación de las mujeres en los Consejos de Cuenca que están discutiendo la Ley del Agua.
- d. Formular y emplear indicadores ambientales sociales y económicos que permitan monitorear y evaluar en el corto, mediano y largo plazos los impactos de las políticas y los programas socio-ambientales sobre las condiciones de vida de mujeres y hombres, así como sobre las de los grupos sociales más vulnerables.

#### **Manifiesto feminista “Por una democracia igualitaria, participativa y justa” (abril, 2006)**

Es una iniciativa de grupos explícitamente autodenominados feministas. Se presenta la opinión pública como documento que reúne el análisis y las demandas de estos grupos así como de mujeres en lo individual, como expresión de una mirada de lo que el país requiere para lograr la equidad de género.

#### **Manifiesto feminista “Por una democracia igualitaria, participativa y justa”**

Nosotras, feministas interesadas en los procesos democráticos de la vida nacional, manifestamos y llamamos a la clase política nacional y a los distintos actores sociales a asumir, refrendar y construir, de cara al próximo proceso electoral, una auténtica política de igualdad, democracia y justicia social en México.

Considerando que:

1. Los logros de las mujeres por el derecho a la participación política y la ciudadanía, son una conquista de miles de mujeres a lo largo de la historia de la humanidad, no son un regalo.
2. Hemos aportado sustantivamente en la construcción y redefinición de la democracia en lo público y en lo privado, como una forma de organización política y de gobierno que no puede soslayar la participación ciudadana y la vida cotidiana. “Lo personal es político” es una consigna que tiene plena vigencia.
3. Las mujeres estando en todas las clases sociales y siendo de distintas condiciones —jóvenes, indígenas, lesbianas, discapacitadas— tenemos en común el lugar de subordinación, en un sistema en donde lo masculino es el parámetro de lo humano y tiene la más alta jerarquía y poder.
4. Las mujeres no somos un sector, no somos un grupo vulnerable, ni una minoría. Constituimos más de la mitad de la población mexicana y del mundo y estamos presentes en todas las esferas de la sociedad; particularmente somos parte esencial de todos los movimientos sociales y partidos políticos de este país.

5. La ausencia de mujeres líderes en iniciativas políticas nacionales, y la presencia de una sola candidata a la Presidencia de la República, no es una casualidad.
6. Desde el feminismo —imposible desde una posición conservadora, pragmática o fundamentalista— luchamos por el reconocimiento a la diversidad social, cultural, étnica, sexual, familiar, etaria, entre otras, y contra los estereotipos que nos confinen a modelos establecidos de ser mujer.
7. Defendemos la democracia y justicia social como premisas que favorecen la autodeterminación de nuestras vidas, luchamos y reivindicamos el derecho a decidir sobre nuestros cuerpos, cuestionando el llamado “orden natural” de la sexualidad, que nos inferioriza, limita y resta libertades.
8. Defendemos el Estado laico como base de la expresión de la diversidad y de la pluriculturalidad así como condición y garantía de los derechos humanos fundamentales y las libertades individuales.
9. Las familias son diversas porque responden a las nuevas circunstancias sociales y económicas del país.
10. La violencia de género, en todas sus expresiones, atenta contra el derecho a la libertad, a la igualdad, a la integridad, a la salud y a la vida de las mujeres.
11. La participación de las mujeres en la política implica el cuestionamiento e impulso del desarrollo y la democratización de la vida social al plantear la diferencia y al cuestionar el concepto uniforme de democracia y las prácticas excluyentes. Implica sacar la política de la lógica establecida y resaltar la contribución ciudadana de mujeres y hombres.
12. Promovemos el ejercicio pleno de la ciudadanía, la equidad, el respeto a la igualdad de derechos y el acceso a la justicia y pugnamos por un modelo económico equitativo y justo en la distribución de la riqueza.
13. El modelo económico imperante, sustentado en el predominio del mercado, pisotea los derechos humanos de las mujeres, incrementando la feminización de la pobreza y negándoles su derecho al desarrollo; estas políticas siguen llevando en su centro la sumisión y explotación de las mujeres, transfiriéndoles mayores responsabilidades y cuidados domésticos no reconocidos ni remunerados.
14. Los fundamentalismos religiosos, económicos y políticos reflejan las prácticas más antidemocráticas, autoritarias y dogmáticas y atentan contra el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, en particular de las mujeres, las lesbianas, los homosexuales, transexuales y transgénero.
15. La corrupción, el abuso de poder, la manipulación de las conciencias y el control de la información constituyen un engaño a la ciudadanía y una violación a los derechos humanos.

Demandamos:

1. Un compromiso claro con las causas de las mujeres, lo cual significa plantear reformas estructurales con prioridad en el combate a la pobreza y la riqueza desmedida, la promoción del empleo digno, la responsabilidad social del gobierno con la salud y la educación universal, de calidad, laica, gratuita y obligatoria.
2. Políticas sociales para las familias atendiendo a la transformación de los arreglos familiares. Debe erradicarse la creencia de la familia natural.
3. La promoción del cuidado y crianza de las y los hijos como una responsabilidad social y de todos los miembros de las familias. Como base para promover la igualdad y construir la democracia, deben crearse políticas que garanticen servicios de guarderías, empleos de horarios flexibles con salarios justos y dignos así como condiciones laborales y sociales que promuevan la paternidad responsable.
4. La valoración del trabajo doméstico y de la crianza de hijos e hijas como contribución a la economía del país y su incorporación en las cuentas nacionales, así como la redistribución de las cargas de trabajo doméstico entre hombres y mujeres.
5. Acciones de gobierno para garantizar la impartición de una educación laica, de calidad, no sexista, que promueva el respeto a las diferencias e incorpore la educación sexual desde la educación básica hasta las universidades. Las escuelas deben impartir una educación integral que combine la formación académica con el desarrollo de la creatividad y habilidades para la toma de decisiones en el marco del respeto a los derechos humanos.
6. Garantizar el acceso universal y gratuito a servicios de salud de calidad y la instrumentación de servicios integrales de salud reproductiva con pleno respeto a los derechos sexuales y reproductivos en todo el país que incluyan abasto suficiente y oportuno de toda la gama de métodos anticonceptivos, consejería especializada que atienda y respete las necesidades particulares de los diferentes grupos poblacionales, servicios amigables para jóvenes, atención prenatal, del parto y puerperio, y prevención y tratamiento de cáncer cervicouterino y mamario y de infecciones de transmisión sexual incluyendo el VIH-sida.
7. Que se reconozca el derecho de las mujeres a practicarse un aborto y que se impulsen las reformas necesarias para homologar las causales en todos los estados con base en el código penal y de procedimientos más avanzados, además de ampliar los servicios para garantizar el acceso al aborto legal y seguro en todo el país.
8. La erradicación de la violencia contra las mujeres en todas sus formas —física, psicológica, económica y laboral— desde las más sutiles hasta la expresión extrema del feminicidio.
9. Realizar acciones que garanticen el incremento contundente de mujeres en puestos de decisión en los ámbitos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y empresarial y reconocer que los obstáculos para el acceso están relacionados con visiones misóginas.

10. Para que las acciones afirmativas sean efectivas, es necesario modificar y visibilizar los privilegios sociales y simbólicos de los hombres, quienes pueden dedicarse de lleno a sus actividades profesionales sin dificultades de horario, sin asumir su responsabilidad en el trabajo doméstico y sin brindar atención y cuidados a sus hijos e hijas. Mantener invisibilizada esta situación no permitirá la verdadera participación de las mujeres, la transparencia y el control ciudadano.
11. Políticas y presupuestos públicos encaminados a cerrar las brechas de discriminación salarial así como la desigualdad en el acceso a créditos, vivienda y beneficios sociales para las mujeres.
12. Diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas basadas en la transparencia y la rendición de cuentas. Deben fortalecerse los mecanismos institucionales necesarios para que la ciudadanía pueda monitorear el desempeño de las instituciones públicas con apego a las leyes y a la ética.
13. Respeto al Estado laico en todas las acciones políticas y gubernamentales, así como establecer mecanismos de sanción a las y los funcionarios, partidos políticos, iglesias y organizaciones de la sociedad civil que actúen en contra de este principio.
14. Respeto irrestricto e instrumentación amplia de los acuerdos, convenciones y conferencias internacionales firmados por México, en particular en el ámbito de los derechos de las mujeres.
15. Que los medios de comunicación masiva reflejen de forma equitativa el accionar de las mujeres, erradiquen el lenguaje sexista y las imágenes discriminatorias.

Llamamos a:

1. La construcción de un pacto político por la democracia, la justicia y la libertad de las personas en un marco de reforma del Estado.
2. Frenar el avance de los fundamentalismos y del capitalismo depredador.
3. Avanzar en la paridad en la representación de las mujeres.
4. Incluir a las mujeres en el análisis y toma de decisiones de todos los temas de interés nacional.
5. Asumir la condición diversa de la humanidad. Debemos compartir espacios, acciones y decisiones.

## Bibliografía

- Armstrong, Nancy, 1989, *Desire and Domestic Fiction*, Oxford, Oxford University Press.
- Brill, Alida, 1990, *Nobody's Business. The Paradoxes of Privacy*, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Barquet, Mercedes, 2003, "Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto" en E. Urrutia (coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, El Colegio de México.
- y Sandra Osses, 2005, "Governability and Gendered Citizenship", *Journal of Women, Politics and Policy*, vol. 27, núms. 1 y 2, Washington, Institute for Women's Policy Research.

- y Daniela Cerva, 2005, "La lente percée des femmes au congrès", en Manon Tremblay (dir.), *Femmes et Parlements: Un Regard International*, Montréal, Les éditions du remue-ménage.
- CEPAL, 2004, "Consenso de México", Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, 10-12 de junio.
- Fraser, Nancy, 1997, "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época 'post-socialista' ", en *Justitia Interrupta*, Bogotá, Universidad de los Andes/Siglo del Hombre.
- Incháustegui, Teresa, y Yamileth Ugalde, 2005, *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*, México, Inmujeres-DF.
- Inmujeres, 2005, *Las Metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México*, Santiago, CEPAL: Unidad Mujer y Desarrollo (Serie Mujer y Desarrollo núm. 67).
- UNRISD, 2005, *Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual*, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Kabeer, Naila, 1998, *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, UNAM/Paidós (ed.), *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, Londres, Zed Books, 2005.
- Molyneux, Maxine, 1985, "Mobilization without emancipation? Women's interests, state and revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, vol. 11, núm. 2.
- Ortiz-Ortega, Adriana, 2001, *Si los hombres se embarazaran ¿el aborto sería legal?*, México, Population Council / Edamex.
- United Nations, 2005, "Achievements, gaps and challenges in linking the implementations of the Beijing Platform for Action, and the Millennium Declaration and Millennium Development Goals", Azerbaijan, Report of the Expert Group Meeting, Baku, 7-10 de febrero. UN: DESA: DAW.





Tercera sección  
Derechos de los pueblos indígenas





## Descontento indígena, justicia y autonomía

Héctor Díaz-Polanco\*

Los conflictos étnicos atraviesan a buena parte de los países latinoamericanos. El descontento de los indígenas tiene una raíz política: los pueblos demandan autonomía, mientras los grupos que controlan el poder se niegan a reconocerla o lo hacen con enfadosas restricciones que terminan por anularla en la práctica. Al actuar de esta manera, los estados-nación están bloqueando a los pueblos indios el acceso a condiciones mínimas de justicia.

Para abordar con provecho la problemática étnica se requiere partir de tres consideraciones ya bien asentadas. La primera es que el llamado proceso de globalización no provoca homogeneización sociocultural; por el contrario, estimula la cohesión étnica, la lucha por las identidades y las demandas de respeto a las particularidades. La universalización, hoy, no es equivalente de uniformidad identitaria, sino de pluralidad. Por lo tanto, es un error esperar que la globalización resuelva por sí sola los problemas que la diversidad trae consigo. Para encontrar soluciones se requieren medidas políticas que impliquen cambios de fondo.

La segunda reflexión es que la diversidad no es un hecho pasajero, un epifenómeno: se trata, más bien de una condición inherente a las sociedades humanas, las cuales funcionan como estructuras productoras de diferencias socioculturales. En tal sentido, las identidades —y la diversidad consecuente— son imbatibles; y si se trata de construir sociedades justas y estables, la política inteligente no consiste en pretender aniquilarlas, disolverlas, sino en buscar las fórmulas para acomodarlas en las estructuras sociopolíticas nacionales.

---

\* El autor es profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Obras recientes: *México diverso* (Siglo XXI Editores, México, 2002), en coautoría con Consuelo Sánchez; *El canon Snorri. Diversidad cultural y tolerancia* (UCM, México, 2002) y *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Siglo XXI Editores, México 2006. El presente texto es una versión resumida del artículo con el mismo título que fue publicado en *Trabajo Social*, núm.11, Nueva Época, UNAM, México, 2005.

La tercera consideración es que la diversidad hoy no se enfrenta, como se cree a menudo, a un enemigo (las posturas liberales no pluralistas), sino a dos, pues hay que incluir también las posiciones relativistas, etnicistas, etc., que son responsables de los renacimientos fundamentalistas, de nuevo crecientes en Latinoamérica y en el mundo. Ambas orientaciones se refuerzan mutuamente y son por igual un obstáculo para los arreglos autonómicos. Una política inteligente y eficaz tiene que establecer distancia frente a esos extremos, ya que uno y otro (liberalismo duro y particularismo irreductible de las culturas) contribuyen a crispas las relaciones interétnicas y a multiplicar los conflictos.

### Presupuestos básicos

Asimismo, es conveniente asumir ciertos presupuestos básicos que permiten limar los prejuicios (particularmente sobre el carácter de las identidades indígenas) y abrirse paso hacia soluciones pluralistas:

- a) El problema no radica en los grupos de identidad (los pueblos indios). La idea de los pueblos como un "problema" es un mito construido por la antropología indigenista que prevaleció en América Latina durante casi todo el siglo xx. En realidad, los pueblos indígenas no son un problema; el problema se encuentra en la injusticia de la organización nacional.
- b) Los grupos de identidad no son comunidades o pueblos del pasado. Se trata de grupos contemporáneos; no son conglomerados "premodernos". Por tanto, no son grupos refractarios al cambio (ésta es una premisa fundamental): han cambiado en el pasado, lo pueden hacer en el presente y de cara al futuro. En ese supuesto, debe entenderse que se trata de pueblos que pueden acompañar a la nación en el conjunto de transformaciones necesarias para avanzar hacia una sociedad democrática.
- c) Por todo ello se requiere descartar, de modo definitivo, las viejas vías o soluciones indigenistas, de carácter integracionista o etnicista. Esto debe expresarse en la práctica, no sólo en el discurso. En México, desde los años setenta, cada sexenio se anuncia la muerte del indigenismo, y se vuelven a aplicar las mismas políticas. Es necesario que se tome en serio la urgencia de aplicar reformas audaces para instaurar el régimen de autonomía en el país.
- d) Mientras esto no se alcance, nuestro orden político será excluyente, inestable y atravesado por convulsiones y conflictos. Por lo mismo, los arreglos políticos serán contrahechos y no tendrán la legitimidad básica. La democracia no se puede basar en la exclusión: como está formulada hasta hoy, implica una violación gravísima del principio de la alternancia, puesto que permanece un sector (los pueblos indios) como "minorías permanentes", aun en los ámbitos territoriales en los que son una población considerable o francas mayorías. Incluso de acuerdo con los cánones liberales menos exigentes, la democracia no admite mayorías o minorías políticas permanentes.

## Cuatro principios

Las reformas emprendidas para crear la plataforma básica de una sociedad más igualitaria y justa, deben enfrentar, simultáneamente, las dos dimensiones de la desigualdad: la *socioeconómica*, pero también la *sociocultural*. Atender a esta última supone asumir todas las medidas atinentes para procurar la igualdad en todos los planos de los componentes identitarios de la sociedad nacional. La igualdad sociocultural implica, a su vez, alcanzar algún género de arreglo autonómico. Existen, lógicamente, diversos recelos respecto a los regímenes de autonomía, que van desde los temores a las fuerzas centrifugas (que se teme puedan desintegrar el tejido nacional) hasta las reservas respecto a la violación de derechos o garantías individuales en tales ámbitos autonómicos.

Me parece que existen principios, ya probados en diversos países, que pueden asumirse como fundamento para un arreglo autonómico que evite esos peligros. Éstos son los siguientes: 1) la *unidad de la nación*; 2) la *igualdad de trato* de todos los ciudadanos (incluso en los entes autónomos); 3) la *igualdad entre sí* de los grupos socioculturales que convivan en el territorio autónomo, y 4) la *solidaridad y fraternidad* entre los diversos grupos étnicos que componen el país.<sup>1</sup> Como es fácil de entender, planteadas de esta manera —y en México los verdaderos autonomistas no pretenden que se instauren de otro modo— las principales objeciones a las autonomías que levantan sus contradictores carecen por completo de fundamento.

El principio de unidad nacional incluido en el pacto autonómico, para empezar, contesta los temores al “separatismo” o la “balcanización”. La búsqueda misma de la autonomía como arreglo político carecería de sentido si no se propusiera mantener la unidad básica de una entidad sociopolítica más amplia que es, hoy, el Estado-nación. Desde luego, la incorporación de la autonomía tiene como consecuencia provocar ciertos cambios que propician —en opinión de una parte, acaso la mayoría, de la sociedad de que se trata— las relaciones democráticas, la descentralización, la tolerancia entre culturas, etc. Es a la realización de tales transformaciones de la nación a lo que en realidad se oponen los que rechazan la autonomía. Pero entonces deberían argumentar abiertamente en contra de dichos cambios, en lugar de aparentar temor por la abstracta “unidad” nacional, como si en ello estribara la propia supervivencia de la nación. Se vería entonces que lo que se procura no es la defensa de *la* nación, sino el que ésta no experimente cambios que se consideran contrarios a determinados intereses. De entrada, ello no puede considerarse inadmisibles; pero lo es que tales intereses, sin más, busquen presentarse como *defensa* de la nación. Bien vistas las cosas, por lo que se refiere en particular al caballito de batalla del antiautonomismo (el espantajo de la “balcanización”), hay que observar que la autonomía, contrario a lo que se supone o proclama, ha sido el gran pacto social que en muchos procesos de cambio impidió que precisamente se desgarrase el tejido nacional. La

---

<sup>1</sup> Cf. H. Díaz-Polanco, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI Editores, México, 1991 (cuarta edición, 2003), p. 228.

autonomía no sólo no provocó ruptura de la unidad en esos casos, sino que favoreció su permanencia. Países como España, Dinamarca o Nicaragua, para marcar algunos ejemplos, mantuvieron su unidad en el último tercio del siglo xx, merced a los derechos reconocidos y a las libertades fundadas por sus regiones autónomas. De no haberlo hecho así, probablemente hoy serían sociedades agudamente divididas y quizás estarían desmembradas como naciones.

La igualdad de trato previene cualquier práctica discriminatoria, así como la violación de garantías individuales o derechos humanos en los entes autónomos. Por una parte, asegura que los derechos reconocidos a los integrantes de los "nosotros" sean extensivos a todos los que, aceptando las reglas del juego autonómico, se cobijen en un ente autónomo, de modo que los "otros" no sean objeto de un tratamiento diferencial y discriminatorio. El criterio subyacente es que la autonomía sirve para terminar con la discriminación, no para crear otras formas de la misma, bajo el amparo de aquélla. Por otra parte, el principio mencionado garantiza que la plataforma básica de derechos y deberes, prescrita para todos los ciudadanos de la nación, sea escrupulosamente respetada, sin hacer distinciones. Es uno de los temas en que se concentra buena parte del debate en torno al reconocimiento de derechos colectivos, pues se manifiesta el temor (particularmente por parte de los liberales) de que dicho reconocimiento pueda ir en detrimento de los derechos de los individuos. En principio, los derechos autonómicos no tienen por qué ser contrarios a los llamados derechos "mínimos" o "universales" (individuales). Más bien se puede argumentar que, para algunos grupos culturales, el reconocimiento de sus derechos colectivos es un fin valioso por sí mismo y, adicionalmente, es condición del pleno ejercicio de los derechos individuales.

Por su parte, la igualdad entre sí es un antídoto contra las relaciones de desigualdad que puedan darse entre grupos étnicos. En el caso latinoamericano, esta desigualdad se refiere tanto a la que existe habitualmente entre los pueblos indios y el resto de la población mestiza, como a la que puede darse entre los propios indígenas. A menudo perviven relaciones históricas desiguales entre grupos étnicos, los cuales en su conjunto, a su vez, son subordinados en relación con la etnia o nacionalidad dominante. Este tipo de relación dispareja entre grupos indígenas, por ejemplo, no es raro en las etnorregiones latinoamericanas: *v. g.*, la posición preeminente de zapotecos respecto a otros pueblos indios (mixes, huaves) en el Istmo de Tehuantepec oaxaqueño, o la histórica supremacía de los miskitos (desgastada por la autonomía en los últimos lustros) en su relación con sumos, ramas, etc., en la costa atlántica nicaragüense. La autonomía también debe poner fin a esta desigualdad, estableciendo nuevas bases para la relación y mecanismos (de representación, etc.) que procuren la igualdad entre sí de los distintos grupos socioculturales.

El principio de solidaridad, en fin, es una pieza clave del régimen de autonomía. Supone el acuerdo entre las partes constitutivas de la nación, particularmente de sus configuraciones territoriales, en torno al compromiso y la disposición de los segmentos más aventajados para que se brinden apoyos a los más desfavorecidos. El objeto es solventar rezagos de todo tipo y, en especial, promover la nivelación por lo que hace al igual disfrute de condiciones culturales y materia-

les de vida (servicios, etc.) que se consideran mínimos elementales para la totalidad de los ciudadanos. Todo ello involucra conceptos de solidaridad interterritorial y de mecanismos de nivelación que pueden variar en cada circunstancia, según el carácter y el grado del régimen de autonomía de que se trate. Lo básico es que la autonomía implica en todo caso algún tipo de compromiso solidario, aunque su expresión práctica puede ser muy variada. Tales variaciones son evidentes cuando se pasa a definir el sistema de financiación descentralizado, los procedimientos distributivos y los mecanismos de nivelación que específicamente se ejercerán como parte del régimen de autonomía.<sup>2</sup> Pero una cosa es clara: la autonomía debe conducir, en beneficio del conjunto social, a la búsqueda de estas formas de compensación, de contrapesos a favor de los más desaventajados e incluso a la creación de fondos especiales con esos fines.

## El descontento indígena

En consonancia con lo antes indicado, hay que desplegar también, simultáneamente, dos políticas interrelacionadas: la política de la *redistribución* y la política del *reconocimiento*. Como lo ha hecho notar Nancy Fraser, “la justicia hoy en día precisa de *dos dimensiones*: redistribución y reconocimiento”, y la tarea pendiente consiste en desentrañar su relación. “En parte —explica la autora— esto significa resolver la cuestión de cómo conceptualizar el reconocimiento cultural y la igualdad social de forma que éstas se conjuguen, en lugar de enfrentarse entre sí”.<sup>3</sup> Curiosamente, en México el reconocimiento se ha convertido prácticamente en el contenido básico del discurso político de las organizaciones civiles y de las instituciones involucradas; pero entre tanto, y en contradicción con lo anterior, en la práctica el gobierno busca encontrar soluciones únicamente en el ámbito redistributivo, con discutibles políticas de “desarrollo” que sólo pueden ser eficaces con un cabal reconocimiento de las identidades.

Así, la autonomía en México está bloqueada por una incompreensión, de parte de dirigentes y gobernantes, acerca de la naturaleza del fenómeno identitario, lo que se expresa en enfoques palmariaemente equivocados. Estos enfoques no alcanzan a entender los profundos resortes de la identidad. Un ejemplo de ello es la política étnica de la actual administración, enfilada hacia programas de desarrollo comunitario (particularmente en Chiapas). Me parece un error: si bien los problemas que enfrenta el país a raíz de la rebelión indígena y sus secuelas se originan en el ámbito socioeconómico (enraizados en los tremendos rezagos sociales, de servicios, etc., que afectan a los pueblos indios), una vez que las demandas identitarias han alcanzado un cierto rango (cristalizadas como demandas

---

<sup>2</sup> Véase, para el caso de España, José V. Sevilla Segura, *Las claves de la financiación autonómica*, editorial Crítica, Barcelona, 2001, cap. 4.

<sup>3</sup> N. Fraser, “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, *New Left Review*, núm. 0, enero, Ediciones Akal, Madrid, 2000, p. 127.

políticas de autonomía) el ámbito privilegiado del arreglo y su punto de partida es el *político*, no el socioeconómico. En este sentido, se puede augurar que la política de “desarrollo” de las comunidades en la que está poniendo el énfasis el gobierno, con la esperanza de poder aplazar e incluso ahorrarse los cambios políticos —esto es, el pacto autonómico con los pueblos— tiene altísimas probabilidades de fracasar. El pacto político autonómico, y las reformas de todo tipo que supone, es una precondition.

El *impasse* que ha impedido articular la redistribución y el reconocimiento en un primer intento de encontrar salidas al conflicto étnico-nacional en México, se expresa en el incumplimiento de los llamados Acuerdos de San Andrés, principal causa del descontento indígena en la actualidad. Firmados por el gobierno federal y el EZLN en febrero de 1996, dichos acuerdos fueron considerados en su momento como una primera avenida para transitar hacia un arreglo razonable. Pero en 1997, luego de que la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) propuso a las partes una formulación para concretar las reformas constitucionales (aceptada por el EZLN y rechazada por el gobierno), el proceso entró en una crisis irresoluble. Con el triunfo de la oposición en las elecciones de julio de 2000, se abrió una nueva oportunidad: el que resultó presidente electo, Vicente Fox, en campaña había manifestado su apoyo a los acuerdos y a la formulación Cocopa de los mismos.

Efectivamente, según lo había anunciado, el nuevo titular del Ejecutivo envió la propuesta de la Cocopa al Congreso de la Unión, el 5 de diciembre de 2000. Muchos vieron el gesto como una señal prometedora. Pero lo que en realidad ocurrió fue un reacomodo de las fuerzas en torno a las diversas iniciativas que ya estaban sobre el tapete legislativo.

¿En qué contexto se produjo el debate legislativo sobre derechos indígenas, particularmente durante el primer trimestre de 2001? Concluidas las jornadas de diálogo y negociación en San Andrés que dieron como fruto el primer acuerdo entre las organizaciones indias y el gobierno, se inició una gran campaña para evitar que el umbral de libertades que allí se abría cobrara vida en la nación. Dicha campaña —en la que participaron poderosos medios de comunicación, apoyados por un ejército de comentaristas, publicistas y académicos— continuó después del recambio en el gobierno federal. En esa fase de ofuscación inducida estábamos cuando tuvo lugar el debate legislativo sobre derechos indígenas.

Durante cerca de cinco años, en efecto, se buscó convertir el debate sobre la autonomía en un galimatías. El escenario de la discusión fue sobrecargado de confusiones o enredos cada vez más oscuros. Las posiciones contrarias a las demandas de los pueblos, además, se tiñeron con los viejos tópicos ideológicos. Deliberadamente, muchos participantes en la controversia procuraron exhibir a la autonomía como una especie de bestia negra; esto es, como una gran amenaza para la unidad de la nación, para la convivencia entre los mexicanos, para la vigencia de las garantías individuales y los derechos humanos, e incluso como un estorbo para el progreso general del país.

Se deslizó también la idea de que los pueblos indígenas de México estaban reclamando un derecho desmesurado y planteando una demanda extravagante, fuera de lugar. ¿Era exacta esta apreciación? ¿Los pueblos indígenas de México aspiraban a algo, precisamente por excéntrico, que

no existiera en ninguna otra parte del mundo? ¿Deseaban lograr un estatus político, económico y cultural, en el marco de la nación mexicana, que no hubieran logrado otros grupos socioculturales semejantes en otros países del planeta? Se ocultaba que regímenes de autonomía —con grados y especificidades acordes con el desarrollo histórico, la matriz socioeconómica y la tradición política de las respectivas sociedades— funcionaban ya con más o menos éxito en numerosas naciones del mundo. Cada sistema autónomo tiene sus particularidades. Pero lo común es que en ninguno de los países en que opera —en opinión de la mayoría de la población o las autoridades— se considere la autonomía como un factor de división social, un obstáculo para el desarrollo o una fuente de discordias. Por el contrario, observan la autonomía como la solución a problemas casi siempre de larga data histórica y que en el pasado fueron origen de agudos conflictos. A partir del establecimiento de las autonomías, dichos problemas han cedido, se han resuelto o han comenzado a resolverse, y en todo caso ya no son fuente de enfrentamientos sociales y de inestabilidad política como antes.

¿Y cuando se han establecido regímenes de autonomías en esos diversos países del mundo, ello ha conducido a desajustes territoriales o, en el extremo, a disolución de la unidad nacional? En ningún caso, hasta donde alcanza nuestro conocimiento. Por el contrario, y en relación con este temor de algunos a las fuerzas centrífugas, la información disponible permite concluir que, como regla, la autonomía es el mejor remedio contra las posibles tendencias separatistas presentes en el seno de la sociedad. Dado que la autonomía —cuando es un buen arreglo, aceptado por las partes— permite a las colectividades de que se trata el ejercicio de anhelados derechos y libertades, casi siempre tiene como efecto paulatino desalentar las tentaciones cismáticas que pudieran existir.

### El arreglo constructivo

Pero, precisamente, el supuesto es que en verdad se trata de *un buen arreglo*, “de un arreglo constructivo”, como lo calificó hace unos años el relator especial designado por la onu para analizar los conflictos étnico-nacionales.<sup>4</sup> Un arreglo adecuado garantiza una solución firme y duradera, lo que en la práctica significa que el pacto autónomo alcanzado deja satisfechas a las partes. Particularmente que, según el sentir de los grupos o pueblos involucrados, la fórmula autónoma acordada cubre mínimamente los derechos y libertades que demandan. Desde el punto de vista de los grupos que se consideran relegados esto significa, ante todo, ser *reconocidos*.

Ahora bien, sintetizando al máximo, ¿según la experiencia acumulada, qué elemento central se requiere para que los sujetos autónomos queden complacidos y el arreglo sea el fundamento de una solución firme y duradera? Básicamente, es preciso que la autonomía implique un *empodera-*

---

<sup>4</sup> Miguel Alfonso Martínez, *Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations*, Final report, Naciones Unidas, Ginebra, 1992-1999.

*miento* de los sujetos. Es decir que las colectividades beneficiadas con el régimen de autonomía asuman plenamente los derechos mínimos que supongan, a su vez, adquirir el poder imprescindible para que sus miembros se conviertan en verdaderos ciudadanos: para que germine lo que se ha llamado una “ciudadanía multicultural” o “multiétnica”. Las condiciones y reglas del empoderamiento deben especificarse en el marco constitucional y en las leyes, cuidando sin duda que no provoque disminución o supresión de derechos de otros. La autonomía es un sistema para reconocer o acrecentar derechos de unos grupos o pueblos, no para anular o reducir derechos fundamentales de nadie.<sup>5</sup>

Este empoderamiento comprende mínimamente que las colectividades concernidas (en nuestro caso las indígenas):

- 1) Sean reconocidas como pueblos o grupos con identidades propias. Éste es un requisito fundamental, sustento del reconocimiento de derechos colectivos. Éstos no vienen a contraponerse a los derechos individuales, especialmente en su destilación como derechos humanos, sino a complementarlos e incluso a asegurar que tales derechos o garantías puedan ejercerse apropiadamente. No es que lo colectivo sólo pueda justificarse desde lo individual, sino que ambos planos de la condición humana —en la medida en que sigamos distinguiéndolos— deben reforzarse mutuamente.
- 2) Tengan autoridades propias, elegidas libremente (que no quiere decir a la buena de Dios) por las mismas colectividades; esto es, que puedan constituir su respectivo “autogobierno”, cuyas características, funciones o facultades, instancias administrativas, etcétera, estén claramente normadas en el marco de la juridicidad común.
- 3) Dispongan de un ámbito territorial propio que, desde luego, va más allá de la demarcación de las tierras como parcelas o unidades productivas. Si bien en algunos regímenes autonómicos se establecen los llamados derechos “cultural-personales”, con independencia del ámbito territorial, éstos son suplementarios y no el fundamento único del sistema. En realidad, no se ha encontrado la fórmula para instaurar esquemas de autonomía sin territorio. Dado que la autonomía implica derechos sociopolíticos, instituciones, etcétera, tales prerrogativas deben tener un “piso” firme, un espacio de realización.
- 4) Adquieran las facultades y competencias para preservar —en lo que consideren necesario, y para enriquecer y aun cambiar o ajustar en lo que acuerden como imprescindible— sus complejos

---

<sup>5</sup> Habrá siempre una zona gris en la que el reconocimiento de derechos para un grupo suponga la disminución de prerrogativas para ciertos sujetos, quienes las considerarán como fundamentales e intocables. Dirimir las diferencias sobre el carácter y el alcance de lo *fundamental* en materia de derechos —lo que diversos autores llaman “derechos mínimos” o “coto vedado”— es un punto a debate. Los esfuerzos por resolver esta cuestión han ocupado mucho espacio en la literatura pertinente. Abordarla aquí nos llevaría muy lejos y nos apartaría de nuestro interés central. Al respecto, cf. H. Díaz-Polanco, *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Siglo XXI Editores, México, 2006.

socioculturales (lenguas, organización, creencias, usos y costumbres). Aquí, en consecuencia, no opera sólo un afán de conservar, como a veces se piensa, sino también la vocación innovadora que está presente en los pueblos a lo largo de toda su historia.

- 5) Puedan participar en las instancias u órganos de decisión nacional y local. La autonomía no es ensimismamiento, aislamiento o autarquía, sino búsqueda de participación plena en la vida del país, en los órganos democráticos que se da la nación. Desde luego, implica la participación en las llamadas "instancias de debate y decisión nacional": los congresos locales y el Congreso de la Unión; y en general, en todas aquellas instituciones creadas para la representación ciudadana, sin que la condición "étnica" levante un obstáculo a ese fin.
- 6) Finalmente, en tanto pueblos, puedan manejar los recursos propios (y acceder a los fondos nacionales en ejercicio de un federalismo cooperativo y solidario) imprescindibles para que sus órganos y autoridades realicen las tareas de gobierno y justicia que el propio orden legal les asigna.

Durante el diálogo y la negociación entre el EZLN y el gobierno federal (1995-1996) se acordó un conjunto de reformas que respondía a las demandas mínimas de los pueblos indios. La formulación autonómica convenida se puede calificar de muy *moderada* y apenas circunscrita a lo básico.<sup>6</sup> Pero la impresión que se buscó crear en la opinión pública fue que los Acuerdos de San Andrés contenían todos los elementos del régimen autonómico mencionados arriba, en su expresión cabal e incluso de manera sobrada. A partir de esta deformación, los antiautonomistas predicaban que urgía morigerar lo que denunciaban como la desmesura reivindicativa de los indígenas. La realidad, sin embargo, era muy otra.

Los Acuerdos de San Andrés fueron una transacción entre, por una parte, las demandas originales de los pueblos indios y del propio EZLN y, por la otra, las restricciones que la delegación gubernamental trató de imponer por todos los medios a su alcance. Pero, con todo, fue una negociación en estricto sentido. Las partes realmente negociaron, esto es, buscaron una formulación que incluyera lo fundamental, acorde con el *tempo* y la dinámica del proceso, aunque no se agotaran todas las demandas que deseaba alcanzar una parte y todas las restricciones que procuraba marcar la otra. Al menos en este sentido, lo que se pactó fue logrado en buena lid. El EZLN así lo advirtió en su momento, al igual que las organizaciones indígenas involucradas, no obstante que señalaron reivindicaciones no alcanzadas. Por eso, estas últimas calificaron lo convenido como "acuerdos mínimos". Al momento de la firma, también el gobierno manifestó estar satisfecho.

De todas suertes que una reforma constitucional basada en la propuesta elaborada por la Cocopa, pese a las limitaciones que pudieran señalarse, constituiría la base de un "arreglo constructivo", en el sentido antes indicado.

---

<sup>6</sup> Cf. H. Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, segunda edición, México, 1998, cap. x.

## Pueblos y comunidades: diferencias de fondo

A principios de 2001 se acortaban rápidamente los tiempos para que el Congreso definiera el sentido de las reformas sobre derechos indígenas. El país entero estaba pendiente de este desenlace largamente esperado. La presión sobre el gobierno federal era enorme. La marcha que una delegación de la comandancia zapatista inició a fines de febrero por una docena de estados del país, que culminó con la histórica entrada de los rebeldes en la plaza central de la ciudad de México, el 12 de marzo, y con los mensajes que enviaron a la nación desde la tribuna del propio Congreso, aceleró los ritmos usualmente morosos del Poder Legislativo.<sup>7</sup> En las cámaras se decidiría si, esta vez, se echaban las bases de una sociedad plural, tolerante e incluyente, en la que cupieran las autonomías de los pueblos indígenas.

Las reformas constitucionales que estaban en puerta eran una oportunidad histórica. Se esperaba que los legisladores tuviesen en cuenta un elemento crucial a la hora de evaluar las iniciativas disponibles: la legitimidad política de cada una de ellas. Y a ese respecto se podían albergar pocas dudas, pues sólo la iniciativa que recogía la propuesta de la Cocopa contaba ya con un amplio y sólido consenso político. Por si hiciera falta, recordemos que dicha propuesta incluía los principales acuerdos firmados por el EZLN y la representación gubernamental en febrero de 1996; que fue elaborada por los miembros de la primera comisión legislativa, integrada por diputados y senadores de todos los partidos políticos entonces representados en el Congreso de la Unión; que, como formulación autonómica mínima, recibió el apoyo de prácticamente todas las organizaciones indígenas del país, así como de la inmensa mayoría de las agrupaciones civiles y políticas interesadas en la problemática étnico-nacional. Muchos pensaban que este amplio consenso político no debía ser ignorado ni por el gobierno ni por los legisladores a la hora de cumplir con su responsabilidad constitucional.

Dado que la aprobación legislativa de la fórmula alcanzada por la Cocopa era, además, una de las tres condiciones o "señales" establecidas por el EZLN para *reanudar el diálogo y la negociación* con el gobierno, se entendía que convertirla en letra constitucional sería un factor inmediato y efectivo para *impulsar la paz* en el país, mediante la razón y la vía política. Nada se ganaría con realizar reformas que dejaran insatisfechos a los principales interesados (específicamente a los pueblos indígenas) y que, por ello mismo, no promoviesen la paz.

---

<sup>7</sup> La Caravana de la Dignidad Indígena recorrió buena parte de los estados del sur y el centro del país. El propósito central de la misma fue explicar a la nación el sentido de las demandas indígenas y promover ante el Congreso la aprobación de los Acuerdos de San Andrés en su versión Cocopa. Durante esta marcha, la problemática étnico-nacional ocupó el centro de la atención pública. Para una selección de los principales discursos de los zapatistas durante el recorrido, véase "Voces zapatistas. Discursos de la Caravana", en *Memoria*, núm. 146, CEMOS, México, abril de 2001, pp. 25-48.

## El desenlace de abril

En suma, una evaluación comparativa de las diversas iniciativas de reforma que llegaron al Legislativo (la de la Cocopa, la priista y la del PAN) arrojaba las siguientes consideraciones: *a)* Sólo la propuesta de la Cocopa incluye los preceptos de una concepción autonómica (aunque magra), en tanto establece como principio y fundamento de la autonomía el derecho a la *libre determinación* de los pueblos indígenas. *b)* Al igual que los Acuerdos de San Andrés, sólo la propuesta de la Cocopa comprende el derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de los recursos naturales en sus territorios, definidos éstos de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. Considerando lo anterior, muchos esperaban que las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión elaboraran un dictamen positivo de la propuesta de la Cocopa sobre Derechos y Cultura Indígena, desechando las demás iniciativas. El hecho de que el propio presidente hubiera enviado el anteproyecto Cocopa al Congreso, según pensaban algunos, aumentaba esa posibilidad. Habría sido, sin duda, un sabio dictamen.

El desenlace legislativo fue muy distinto. La subcomisión dictaminadora del Senado elaboró un documento totalmente apartado del espíritu de los Acuerdos de San Andrés y que despedazaba la propuesta de la Cocopa.

Compendiando, la "autonomía" aprobada reduce ésta al ámbito comunal y, además, niega a las comunidades el carácter de entidad de derecho público; remite a las constituciones y leyes locales el "reconocimiento" de los pueblos y comunidades indígenas, así como la facultad de establecer "las características" de libre determinación y autonomía, con lo que los derechos de los indios quedan atados a diversas contingencias, particularmente a la correlación de fuerzas políticas en cada entidad federativa, entre otros graves inconvenientes; restringe la aplicación de los sistemas normativos internos y las "prácticas jurídicas" de los pueblos, que pasan a ser "costumbres"; elimina el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales en los territorios, y establece poderosos candados adicionales que se fundan en la neoliberal contrarreforma agraria promovida por el ex presidente Salinas en 1992; suprime la "participación ciudadana" en los municipios, al tiempo que deja fuera todo el sustento (establecido originalmente por la COCOPA en el artículo 115) para el ejercicio de la libre determinación en "cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía" los pueblos; consecuentemente, desaparece la facultad de las comunidades, y de los municipios que "reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena", para "asociarse libremente" y ejercer así algunos derechos en niveles supracomunales que favorezcan su gradual *recomposición* como pueblos. Con renovado espíritu indigenista, se establece un apartado B en el artículo 2º de las reformas que constituye un típico programa asistencialista, a la vieja usanza, que es completamente extraño a las reglas o técnicas constitucionales y, sobre todo, a cualquier espíritu autonomista.

Merece una referencia especial la amputación hecha por priistas y panistas de los ordenamientos incluidos por la Cocopa como adiciones a los artículos 53 y 116, que favorecían, respectivamen-

te, la representación de los indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales. En las reformas de 2001, lo relativo al primer artículo se rebaja a "cuando sea factible" y se incluye en un "transitorio" de incierta aplicación. Respecto a la garantía para que los pueblos alcanzaran representación "en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa", la mayoría parlamentaria simplemente decidió suprimir este derecho. Así las cosas, en la práctica y en la norma los pueblos continuarán relegados de estos poderes de decisión.

Todo ello constituyó un rechazo brutal de las demandas de los pueblos. No es sorprendente, entonces, que las organizaciones indias del país y el propio EZLN rechazaran tajantemente la reforma de marras, calificándola de burla y traición. La comandancia zapatista rompió inmediatamente todo contacto con el gobierno federal y con ello se cerró el camino andado en los meses precedentes para restablecer el diálogo. Las expectativas de paz recibieron un duro golpe.

En un sector de la sociedad prevaleció la sensación de que las fracciones mayoritarias del Congreso no estuvieron a la altura de su responsabilidad política y desperdiciaron una espléndida ocasión para abrir las puertas de la pluralidad. Por supuesto, desde el punto de vista de los que consideraron inconveniente la incorporación jurídica de la autonomía, la evaluación es diferente. En todo caso, lo que resulta indudable es que el desenlace de abril dejó insatisfechos a los pueblos indígenas y difícilmente podrá ser la base de un Estado multicultural y pluriétnico. Es claro también que subsiste el arduo reto de abrir, de nueva cuenta, cauces que conduzcan a las negociaciones políticas y, finalmente, a los acuerdos constructivos.

En conclusión, los acuerdos pactados en San Andrés parecen víctimas de una doble voluntad que se sobrepone a todo lo convenido. En primer término, los acuerdos fueron avasallados por las interpretaciones unilaterales del gobierno federal. Aunque éste fue un directo involucrado, como *una de las partes* en el proceso de negociación, luego se comportó como una voluntad superior que no se sentía realmente comprometida con lo acordado. Aceptó participar en la negociación, pero colocándose por encima de ella. El gobierno se desdobló en dos sujetos diferentes: uno era el que dialogaba y acordaba en la mesa de negociación, y otro el que, ahora en su papel de autoridad, definía el verdadero sentido y alcance de lo pactado. Dicho de otro modo, la parte indígena no fue considerada nunca por el gobierno como un igual. La autoridad gubernamental se arrogaba una facultad preeminente a la hora de dilucidar y concretar los términos de los acuerdos. San Andrés no fue visto por el gobierno como un terreno en el que partes iguales construyen acuerdos que obligan a ambas sin pretextos. El gobierno fue negociador y, en última instancia, juez de lo negociado.

Por si fuera poco, la autoridad dispuso de una segunda trinchera de contención: el Poder Legislativo. En sentido estricto, los indígenas buscaban negociar nuevas relaciones con el *Estado mexicano* que modificaran su posición en la sociedad nacional. Incluso en los propios Acuerdos de San Andrés se hacen continuas alusiones a este plano de avenencia. Pero en la práctica, negociaron con uno de los poderes del Estado, el *Ejecutivo*, representado por el gobierno federal (firmante de los pronunciamientos y las propuestas). Las implicaciones de tal ambigüedad nunca fueron totalmente

aclaradas. La idea de que los acuerdos comprometían legalmente al conjunto del Estado quedó opacada. De esa suerte, prevaleció el principio de que lo convenido no obligaba a los demás poderes, salvedad hecha de algún vago deber moral. En particular, las facultades constituyente y determinante de la ley del Poder Legislativo quedaban a salvo respecto a cualquier obligación adquirida por el Ejecutivo. En otras palabras, el Congreso general podía hacer caso omiso de los pactos políticos. Y fue esto precisamente lo que hizo en abril, mientras el gobierno federal aceptaba “resignadamente” el desenlace. En este caso, la mayoría del Congreso no se tomó el trabajo de consultar a los pueblos indígenas. Ni siquiera los escuchó cuando éstos se presentaron en su recinto. Los dictaminadores del Senado se escucharon a sí mismos, y luego decidieron.

Los indígenas fueron víctimas, en fin, de la lógica del mismo poder que querían cambiar. Quedaron atrapados en un círculo vicioso: reclamaron ser parte de la nación, y en particular de los órganos de decisión del Estado, pero la decisión legal sobre ese ingreso la tomaron unos órganos superiores del Estado (el Congreso de la Unión y los congresos de los estados) de los que precisamente *no son parte* los pueblos indígenas, lo que, a su vez, en buena medida explica el porqué fueron rechazados. El gobierno de la República fue parte clave de este juego.

La voluntad que fue capaz de sobreponerse a la palabra empeñada e ignorar las aspiraciones de los pueblos en el Congreso, sólo podía ser contrarrestada por una fuerza política autonomista, popular e independiente, de magnitud y empuje suficientes como para hacer impagable el costo de la resolución de abril. Esta vez, el zapatismo y el movimiento indígena no consiguieron reunir esa fuerza. Desde ahora se puede presumir que la realización esa meta requiere el desarrollo de un amplio movimiento autonomista que rebase a los pueblos indígenas, generalizando la convicción de que la pluralidad no es sólo un asunto de éstos, sino que compete a todos los partidarios de la democracia. El logro jurídico-político de la autonomía depende de que ello se alcance en el futuro. Entretanto, el *México diverso* sigue siendo una meta pendiente y puede presumirse que el descontento indígena irá en aumento.



## Derechos indígenas y ciudadanía étnica

Guillermo de la Peña\*

### Ciudadanía: formal y sustantiva

Por ciudadanía suele entenderse el conjunto de expectativas recíprocas entre el individuo y las instituciones de gobierno. El fundamento de tales expectativas es la relación de membresía que conecta a los individuos con el Estado. Implica una estructuración de la interacción social mediante derechos y obligaciones legales de carácter general (Bauböck, 2000: 93). En la práctica, pueden distinguirse dos dimensiones de la ciudadanía: la formal y la sustantiva.<sup>1</sup> La primera se refiere a la capacidad jurídica de acceder al ejercicio ciudadano; por ejemplo, el derecho a poseer un pasaporte, residir y trabajar en el país y transitar por su territorio, votar... etc. En cambio, la dimensión sustantiva requiere de la adhesión intelectual y emotiva a los valores y normas básicas de la colectividad estatal de la que se es miembro, así como la participación en la realización de esos valores. Sin esta adhesión y participación –sin una actitud de *lealtad*–, difícilmente se cumplirá con las obligaciones que impliquen sacrificios o molestias.<sup>2</sup>

La lealtad ciudadana surge y perdura a partir del convencimiento de que el Estado no sólo impone obligaciones sino además –y sobre todo– garantiza efectivamente el ejercicio de los dere-

---

\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Occidente.

<sup>1</sup> La distinción entre ciudadanía sustantiva y ciudadanía formal se inspira en un artículo de Jean Lapouze (1993), aunque él usa otros términos. Véase De la Peña, 1999.

<sup>2</sup> La lealtad significa no simplemente asentimiento sino también fidelidad y devoción. En su conocido ensayo (*Exit, voice and loyalty*), Hirschman (1972) la contrasta, como forma de conducta pública, con "la voz" (la capacidad de argüir y apelar en contra de las decisiones de la autoridad) y "la salida" (la abstención, la resistencia pasiva o incluso el abandono físico de una colectividad). En la democracia moderna, las tres formas se consideran respetables, y "la voz" es necesaria para evitar "la salida"; pero, en último término, sin la lealtad de sus miembros un Estado difícilmente puede sortear situaciones de crisis.

chos ciudadanos. Por el contrario, la exclusión de cualquier tipo daña la ciudadanía sustantiva y debilita al propio Estado.

### Derechos ciudadanos: civiles, políticos, sociales y culturales

Las teorías de la ciudadanía que surgieron del pensamiento ilustrado del siglo XVIII y del pensamiento liberal del XIX destacan dos tipos de derechos ciudadanos: los civiles y los políticos. Los derechos civiles se refieren a la igualdad legal de los individuos (la abolición de los privilegios) y la salvaguarda de sus libertades (de creencia, pensamiento, expresión, ocupación, asociación...); protegen al individuo de la indebida coerción estatal o corporativa, y se garantizan mediante la institución del Poder Judicial independiente. Los derechos políticos se refieren a la participación de los individuos en la toma de decisiones públicas y se vuelven efectivos en la institución del parlamento representativo.

En los siglos XIX y XX, la teoría liberal de la ciudadanía, centrada en el valor supremo del individuo libre, se vio cuestionada por el pensamiento socialista, en sus diversas acepciones, que sostenía que la desigualdad socioeconómica resultante de la concentración de la propiedad y la operación irrestricta del mercado nulificaba los derechos civiles y políticos. El concepto de *derechos sociales*, promovido en la Europa no socialista del siglo XX por los movimientos sindicales y los partidos socialdemócratas, llamaba la atención sobre el deber de los estados de crear condiciones de bienestar para toda la población e incluso compensar a los grupos en mayor desventaja, para volver posible el cumplimiento de los derechos civiles y políticos (Marshall 1950).<sup>3</sup> Esta extensión de la ciudadanía comprendía al acceso a la vivienda, la salud, la educación y el empleo, y exigía legislación sobre salarios mínimos, pensiones de retiro, seguros de desempleo, representación gremial y asesoría legal.<sup>4</sup> Explícita o implícitamente, con la aceptación de los derechos sociales se trascendió la tesis del individualismo extremo, por ejemplo al volverse legítima la representación política de clase (a través de los sindicatos y los partidos laboristas). Igualmente, la noción del papel del Estado como fundamentalmente vigilante y regulador quedó superada: se legitimó el papel de un Estado promotor no sólo de la igualdad sino también de la equidad, mediante políticas de compensación ("acción afirmativa").

---

<sup>3</sup> La obra de Marshall continúa siendo la referencia clásica acerca de los tres tipos de derechos ciudadanos, aunque ha sido criticada por su linealidad (el orden de aparición de los diferentes derechos de hecho varía en cada nación) y por no abordar el tema de las minorías culturales (Turner, 1990). Y, por otro lado, en el ejercicio de la ciudadanía, las fronteras entre los derechos de distinto tipo nunca son nítidas. En materia de derechos sociales, la legislación de la Revolución mexicana (la Ley Agraria de 1915 y los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917) tuvo un carácter pionero y su estudio puede marcar un contrapunto a las ideas marshallianas.

<sup>4</sup> Todos estos derechos fueron ratificados explícitamente por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el Pacto Internacional de los Derechos Sociales y Culturales (1966) y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966).

A partir de los escritos clásicos de Thomas H. Marshall (1950, 1981) y Ralf Dahrendorf (1959), varios autores (más recientemente Turner, 1990, y Roberts, 1995) han destacado la gran importancia de la extensión de la idea y las prácticas de la ciudadanía como factor de combate a todo tipo de desigualdades. En la segunda mitad del siglo xx, ha surgido gradualmente, en el ámbito internacional, la noción de los *derechos culturales como derechos ciudadanos*. Esta nueva extensión lleva a su vez a replantear la naturaleza del Estado nacional y a postular que, en las sociedades *de facto* multiculturales, la ciudadanía sustantiva no puede existir sin el respeto a la diversidad cultural.

### Los derechos culturales, el Estado nacional y el derecho internacional

Ni la teoría liberal ni la teoría socialdemócrata de la ciudadanía toman en cuenta el tema de la diversidad cultural: suponen que las sociedades modernas —en tanto se asumen como *naciones*— tienen una cultura homogénea, o deberían tenerla. Es decir: para que los individuos gocen de la protección de los tribunales, de la representación pública y de las políticas de bienestar deben aprender los códigos culturales (interpretativos, expresivos, valorales y de comportamiento) que el Estado define como propios de una colectividad nacional. Ahora bien: para los defensores de la teoría de la modernización, estos códigos deben, por necesidad, ser homogéneos dentro de cada nación.<sup>5</sup> La sociedad moderna se caracteriza por la presencia de una mano de obra estructuralmente diversificada, y sumamente calificada y móvil, cuya coordinación, intercomunicación y disciplina exige la presencia de un Estado centralizado tanto en términos administrativos como culturales (Gellner, 1989). Por tanto, compete al Estado combatir los particularismos y poner en marcha políticas educativas y culturales unificadoras, que al mismo tiempo —se supone— facilitarán los sentimientos de igualdad y lealtad ciudadana.

El problema es ¿cuál cultura? La respuesta, históricamente, es que los grupos más poderosos económica y políticamente son los que en un Estado modernizador se arrogan el derecho exclusivo —el privilegio— de definir su cultura como *la* cultura nacional, lo cual implica la discriminación negativa de otros grupos culturales existentes. En los países de América Latina, por ejemplo, se impuso la cultura europeizante de los grupos criollos y mestizos; consecuentemente, los derechos civiles, políticos y sociales de los descendientes de los pueblos originarios y de la población africana esclava han sufrido un fuerte menoscabo, precisamente por la falta de reconocimiento de la validez de sus cul-

---

<sup>5</sup> Durante el siglo xix se impuso en el discurso público europeo un modelo de nación moderna inspirado, por un lado, en las ideas del romanticismo alemán sobre “el espíritu” (o “genio”) del pueblo como unidad orgánica dotada de una cultura ancestral específica, y por otro en la idea jacobina del pueblo unificado históricamente en la lucha por la libertad y encarnado en un Estado representativo de la voluntad general. Ambas visiones (que se combinaron aunque tuvieron peso diferente en diferentes países) coincidían en la tesis de la homogeneidad cultural al interior de la nación. Véanse Anderson 1982 y Thiesse 1999.

turas en la esfera pública. Por ello, la reivindicación de los derechos culturales no sólo es una parte esencial de las reivindicaciones ciudadanas de estos grupos; implica, además, como veremos, la defensa de matices específicos en el ejercicio de la ciudadanía.

En el derecho internacional, varios documentos de la Organización de Naciones Unidas han legitimado oficialmente la defensa de los derechos culturales. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 afirma como uno de ellos “la libre participación en la vida cultural de la comunidad” (artículo 27), aunque sin especificar de cuál comunidad se trata. (Podría interpretarse como una comunidad diferenciada dentro de un Estado.) La Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Pueblos y Países Coloniales de 1960 condenó el colonialismo y estableció el principio de libre autodeterminación de los pueblos, política, económica y culturalmente. Este documento no consideraba como *pueblos* a las minorías culturales dentro de los países independientes, pero legitimaba las vías de desarrollo social y cultural diferentes de las derivadas de los países colonizadores. En 1966 la Asamblea General aprobó el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, donde se proclamaba que: “En aquellos Estados donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se les negará a las personas que pertenezcan a tales minorías el derecho, en unión con otros miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su religión o a usar su propio idioma” (artículo 27).<sup>6</sup>

En 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de la ONU, promulgó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptada como legislación vigente por México en 1991. En este Convenio se define a los pueblos indígenas como “poblaciones que habitaban el país [...] en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas o jurídicas, o parte de ellas” (artículo 1). Y se añade que “la conciencia de la identidad indígena [...] deberá considerarse un criterio fundamental” para identificar tales grupos (artículo 2). Al ser éstos considerados *pueblos* y no simplemente *minorías*, se plantea una cuestión que el propio Convenio busca minimizar, al decir en el propio artículo 1 que la utilización del término no tiene “implicaciones” con la forma en que pueda utilizarse en el derecho internacional. Con todo, el Convenio es un parteaguas: condena la discriminación y la exclusión social, económica y política de los pueblos indígenas y afirma vigorosamente sus derechos a las propias costumbres, lenguas, tradiciones, valores y prácticas religiosas y espirituales, instituciones y formas de identidad social y cultural (artículo 5). Los Estados deben respetar, hacer respetar y proteger estos derechos; asimismo, deben consultar, a través de las instituciones representativas de los pueblos, todas las decisiones públicas que puedan afectarlos (artículo 6). En los planes de desarrollo de las regiones que habitan, los Estados deben respetar las prioridades de los pueblos y velar

---

<sup>6</sup> México se adhirió a este pacto en 1980.

por la protección del medio ambiente (artículo 7). Deben respetarse las costumbres y el derecho consuetudinario en todo lo que no contravenga los derechos humanos o el sistema jurídico nacional, así como las formas propias de sanción a los delitos (artículos 8, 9 y 10). El artículo 13 establece el concepto de territorio como “la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera”, y los siguientes cinco artículos reafirman los derechos territoriales. Además, en varias secciones se insiste en que la condición de los pueblos indígenas no debe de ninguna manera implicar menoscabo de sus derechos ciudadanos (cívicos, políticos y sociales).

Para muchas organizaciones indígenas y grupos defensores de los derechos humanos, el Convenio resultó más bien decepcionante, pues su texto abunda en matices y cortapisas, en aras de proteger el orden constitucional vigente en cada país. En contraste, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Autóctonos (GTPA), propiciado por la misma ONU desde 1982, creó un espacio de discusión permanente a donde han acudido directamente los representantes y delegados de los pueblos a presentar demandas y denuncias. El GTPA, además, completó en 1994 el proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Autóctonos, que se encuentra todavía en discusión en el seno de la Asamblea General (Bellier, 2006; Morin, 2006).

### Los derechos de los indígenas en México

Durante el periodo colonial no había propiamente ciudadanos. A los descendientes de la población aborigen —los indios— se les reconoció como súbditos de la monarquía española, pero sujetos a un régimen especial de tutelaje, que los obligaba a vivir en una comunidad o república de indios y a prestar servicios laborales. Las comunidades, por otro lado, gozaban de la propiedad colectiva de la tierra y de un sistema de autogobierno limitado (Zavala y Miranda, 1954). En los ámbitos comunitarios, las culturas aborígenes no desaparecieron, pero experimentaron un fuerte proceso de hibridización y resignificación (Florescano, 1999). Tras la Independencia, los indios se convirtieron formalmente en ciudadanos —a ellos y a toda la población se reconocían derechos civiles y políticos—; pero al persistir la exclusión económica y social se bloqueaba en la práctica el ejercicio ciudadano; además, la legislación liberal abolió el régimen comunal de propiedad y autoridad. En el siglo xx, los regímenes de la Revolución reinstauraron la tenencia comunal de la tierra e instauraron el régimen ejidal agrario; pero, al igual que los liberales, no reconocieron otro régimen de gobierno local que el municipio republicano.

En 1917, Manuel Gamio fundó la Dirección de Antropología como un órgano del gobierno federal, e introdujo el *indigenismo* como política de Estado, fundada en una ideología de justicia social y “forja de la patria” (Gamio, 1916, 1935). Esta política, continuada por sucesivas instituciones oficiales (el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas [1938-1947] y el Instituto Nacional

Indigenista [1948-2003]) buscaba la modernización de los pueblos y las culturas indígenas, y al mismo tiempo el rescate de sus componentes más "positivos", como la creatividad artística, la sabiduría agrícola, el espíritu de trabajo, la norma de reciprocidad y la cooperación comunitaria. La tarea indigenista debía basarse en la investigación rigurosa —antropológica y multidisciplinaria— de la realidad nacional, de suerte que se asegurara el diseño de acciones pertinentes y eficaces. Desde la Secretaría de Educación Pública se impulsó una vasta labor que convocó a intelectuales, pedagogos y artistas, así como a la misma gente de las comunidades rurales, para que colaboraran en "la redención del indio" y en la creación de una cultura nacional convergente (De la Peña, 1998). Paralelamente, se exaltó el mestizaje biológico y cultural como la expresión por excelencia de "lo mexicano". Multiplicadas a lo largo y ancho del país, las escuelas transmitían un mensaje de apertura a la universalidad de la ciencia moderna, sin olvidar las raíces históricas de nuestro país.

Moisés Sáenz, antropólogo y educador, impulsó la educación bilingüe como instrumento idóneo en la tarea de integración nacional, y fue el alma del Primer Congreso Indigenista Interamericano de 1940, celebrado en Pátzcuaro, donde se reunieron delegados de los gobiernos, representantes de varios pueblos indígenas del continente, e intelectuales y académicos. En este Congreso se proclamó el respeto irrestricto a la personalidad del indígena, así como la necesidad de garantizar sus derechos ciudadanos. Para esto, se proponían programas de reforma agraria, campañas y servicios adecuados de salubridad, extensión agrícola y educación masiva y bilingüe. Además, los delegados gubernamentales convinieron sobre la fundación de organismos de rango ministerial especializados en la atención a la población aborigen.<sup>7</sup> En México, el Instituto Nacional Indigenista (INI) fue el encargado de adaptar las resoluciones del Congreso al contexto nacional; por añadidura, sus dirigentes e ideólogos, Alfonso Caso y Gonzalo Aguirre Beltrán, diseñaron un modelo de política indigenista que ejercería gran influencia en otros países latinoamericanos. Este modelo, dominante en México hasta la década de los ochenta, otorgaba al INI una triple facultad: la de investigar y diagnosticar los problemas del mundo indígena, la de diseñar programas para resolverlos, y la de convocar y coordinar a los diversos ministerios y organismos gubernamentales para que se encargaran de aplicarlos. Como auxiliares valiosos e indispensables en sus tareas, el INI reclutaba a los miembros de los pueblos indígenas que se mostraran más abiertos al proceso de cambio, en calidad de maestros y promotores bilingües. El objetivo final era la "aculturación" plena de los indígenas: su acceso irrestricto a todos los beneficios ciudadanos (Aguirre Beltrán, 1958 y 1967; Caso, 1973).<sup>8</sup>

No obstante las buenas intenciones y grandes esfuerzos, las zonas indígenas continuaron siendo las más pobres y marginadas del país. Moisés Sáenz había advertido que la integración del país

---

<sup>7</sup> Véanse los documentos y programas en el Primer Congreso Indigenista Interamericano, 1940.

<sup>8</sup> Tanto Caso como Aguirre Beltrán legaron una obra científica y práctica a la que debe hacerse más justicia. Sobre este último, véase De la Peña, 2000.

no podía realizarse sin la participación activa y plena de las comunidades, pero tal participación requería del reconocimiento de su cultura y formas de organización y autoridad (Sáenz, 1939). Persistía la exclusión social; persistía, por tanto, el menoscabo de los derechos civiles y políticos, y no ayudaba que el INI fuera parte integrante del aparato de un gobierno autoritario. A partir de 1968, las críticas a la política indigenista arreciaron; provenían de académicos, escritores, antropólogos, estudiantes y funcionarios de la propia institución, así como de los miembros de las comunidades beneficiarias. En particular, destacaban las críticas de los nuevos intelectuales indígenas: los maestros y promotores, y los jóvenes formados gracias a la labor educativa del Estado y las iglesias. Un buen número de ellos llegaron a la universidad y se convirtieron en profesionistas, funcionarios o académicos. Durante las décadas de los setenta y los noventa, surgieron organizaciones y movimientos indígenas que se unieron a otras movilizaciones populares —que abundaron en esos años— para protestar por el autoritarismo, la desigualdad y, después de la crisis económica de 1982, el abandono de las políticas sociales del Estado. Empero la demanda principal indígena se centraba en el reconocimiento de su realidad cultural y colectiva (Bonfil, 1989). El propio INI, durante los ochenta, modificó su discurso y sus políticas: en vez de “aculturación”, los documentos institucionales comenzaron a utilizar el término “etnodesarrollo”.<sup>9</sup>

En un contexto de crisis y búsqueda de legitimidad interna y externa por parte del Estado mexicano, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari decidió en 1991-1992 la adhesión al Convenio 169 de la OIT y la modificación del artículo 4° constitucional, donde se reconocía el carácter multicultural y pluriétnico de la nación, “sustentado en sus pueblos indígenas”, así como el derecho a la diversidad cultural y a que el Estado la garantizara. Concomitantemente, más de 200 organizaciones indígenas se habían movilizado y reunido en el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia para proponer una versión contestataria del Quinto Centenario de la Llegada de Colón al Nuevo Mundo. Muchas de estas organizaciones —constituidas después en la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía— manifestaron su descontento por la tibieza y ambigüedades de esta reforma, y plantearon que la forma adecuada para garantizar los derechos culturales era la autonomía de los pueblos indígenas, que no significaba en el caso mexicano una secesión del Estado sino una reformulación de la nación (Díaz-Polanco, 1991; Burguete Cal y Mayor, comp., 1999; Sánchez, 1999). La demanda de autonomía fue también enarbolada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), alzado en armas en 1994 y enmarcado desde 1995 en una ley especial de amnistía. Entre tanto, el INI publicó un documento titulado “Nueva relación Estado–pueblos indígenas”, donde se urgía al Congreso a discutir y aprobar nuevas reformas constitucionales que permitieran el cumplimiento de las normas del derecho internacional acerca de los indígenas (Tello, 1995).

---

<sup>9</sup> Dos análisis recientes de las distintas políticas y etapas del INI pueden encontrarse en De la Peña, 2000b, y Warman, 2003.

En 1996, los representantes del gobierno del presidente Ernesto Zedillo firmaron los Acuerdos de San Andrés con los representantes del EZLN y del Congreso Nacional Indígena —una red de asociaciones, surgida a raíz del levantamiento zapatista—. Estos Acuerdos, que se fundamentan en el Convenio 169 pero van más allá de éste en lo que se refiere al reconocimiento de los pueblos como sujetos jurídicos, expresan un consenso de las bases indígenas acerca de su condición de ciudadanía. Supuestamente, los Acuerdos serían trasladados a una reforma constitucional por el Congreso de la Unión; pero esta reforma —que tardaría cinco años— finalmente fue decepcionante para la mayoría de las organizaciones. Como veremos, hay en ella elementos positivos, y otros que deben ser modificados drásticamente.

En 2003, el INI fue sustituido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuyo objetivo es promover y coordinar un programa de desarrollo integral (económico, social, humano y cultural), y luchar por la vigencia de todos los derechos de estos pueblos. Al respecto, el nuevo organismo admite que las reformas constitucionales son aún insuficientes (CDI, 2005: 68). La estrategia de la CDI es interministerial y transversal; por ello, su Junta de Gobierno está compuesta por los titulares de las secretarías de Estado. Los representantes indígenas están ausentes de esta Junta, pero sí forman parte del Consejo Consultivo.

### ¿Quiénes son los pueblos indígenas en la legislación mexicana?

En las reformas constitucionales de 1992 y 2001 se reconoció “la composición pluricultural” de la nación, “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. En la reforma de 2001 se define además a los pueblos indígenas (de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT), como “aquéllos que habitaban el país al iniciarse la colonización” y además “conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Se dice también que “la conciencia de [la propia] identidad deberá ser criterio fundamental” en la definición de pueblo indígena.

Sin embargo, luego se añade que “el reconocimiento de los pueblos (...) se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”, y que ellas deben también tener en cuenta “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”. (No obstante, hasta 2005 sólo cinco estados de la República habían establecido criterios generales para “reconocer” quiénes eran indígenas y quiénes no.)

Es necesario eliminar las ambigüedades y contradicciones de este texto. Si el criterio fundamental es la conciencia de pertenencia, entonces los legisladores deben respetarlo, y la validez de este criterio no puede ser negado por razones “etnolingüísticas”. Por otro lado, el criterio del “asentamiento físico” abre la puerta a que se excluya a los indígenas migrantes, cuyo crecimiento se ha acelerado en las dos últimas décadas. (La CDI calcula la población indígena en más de 12 millones; de ellos, alrededor de la tercera parte no reside en las zonas de origen de sus pueblos.)

## Pueblos indígenas y ciudadanía étnica

El término “pueblo indígena” debe preferirse a otros (etnias, grupos étnicos, grupos aborígenes, indios, minorías, etc.), porque ha sido ya validado en el ámbito jurídico internacional (Convenio 169 de la OIT, Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la ONU; Borrador de la Declaración de Derechos Indígenas de la ONU, Borrador de la Declaración de Derechos Indígenas de la OEA, etc.) como sujeto de derechos (pero no porque los otros términos sean inherentemente inadecuados u ofensivos).

Sin embargo, conviene usar el término *ciudadanía étnica* para referirse a las características de los derechos ciudadanos de los miembros de un pueblo indígena al interior de un Estado nacional. Por parte del Estado, la aceptación de tales características conlleva —por el principio de equidad— la implementación de políticas de acción afirmativa que combatan la exclusión.

Podemos clasificar las demandas de la ciudadanía étnica en cuatro grandes apartados: 1) la visibilidad digna, 2) el fortalecimiento y la reproducción de las expresiones culturales, 3) el desarrollo sustentable conforme a los valores propios, 4) la autoridad y la representación política diferenciada.

### La visibilidad digna

El artículo 1º de la Constitución (2001) prohíbe expresamente cualquier tipo de discriminación, incluida “la motivada por origen étnico”.<sup>10</sup> Esto es muy importante: los actos de discriminación contra los indígenas son muy frecuentes, y muy obvios en el mundo urbano. Con todo, la *visibilidad digna* va más allá: implica la presentación pública de los pueblos indígenas y de sus miembros en términos positivos. Y tiene como condición de posibilidad algo más fundamental: el reconocimiento de la otredad cultural como constitutiva de identidades ciudadanas legítimas y respetables.

La demanda por una visibilidad digna exige que deje de considerarse al mundo indígena como una anomalía o un anacronismo. Los pueblos indígenas no sólo cobran significado y valor en el pasado remoto. Son también partes integrantes de la formación de México y del presente de la nación. “Lo indígena” no se opone a “lo nacional”. Tampoco se opone a la modernidad. “La lengua nacional” — ya lo afirma la nueva Ley de Derechos Lingüísticos— no sólo es el castellano; las lenguas indígenas también son lenguas nacionales; y las oficinas públicas están obligadas a tenerlas en cuenta. El no tener en cuenta la diversidad cultural constituye una forma de exclusión.

Sin embargo, la presentación verbal y visual que se hace de los indígenas muy frecuentemente corresponde a una mentalidad jerárquica colonialista o bien a una visión que resalta lo exótico y reifica la diversidad cultural como objeto de consumo turístico.

---

<sup>10</sup> Paralelamente se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que reglamenta la aplicación del artículo 1º Constitucional.

Tanto el Estado como la sociedad civil tienen el gran desafío de cambiar estas imágenes: en la escuela, en los medios de comunicación, y en la organización y reglamentación de los servicios y la vida pública. Existe ya el mandato constitucional (artículo 2º) para las autoridades gubernamentales de "impulsar el conocimiento y el respeto de las diversas culturas existentes en la nación"; pero la traducción práctica de este mandato es aún sumamente pobre. Uno de los objetivos centrales del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, recientemente creado, debe ser cambiar las percepciones de estas lenguas como exóticas y crear nuevas prácticas que refuercen su vigencia. De la misma manera, la Secretaría de Gobernación y los organismos oficiales y civiles que defienden los derechos humanos y combaten la discriminación deben realizar múltiples acciones específicas, de acuerdo con los representantes de los pueblos indígenas, para construir una nueva visibilidad.

### El fortalecimiento y la reproducción de las expresiones culturales

El artículo 2º de la Constitución establece "la educación bilingüe e intercultural" para los indígenas y también ordena "desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos".

La demanda por *el fortalecimiento y la reproducción de las expresiones culturales* exige además superar la visión de lo indígena como un mundo separado y entender que las culturas indígenas no sólo como "herencias" sino sobre todo como realidades vivas y cambiantes.

La educación intercultural pretende la creación de vasos comunicantes entre todos los grupos de la nación. Para serlo realmente, debería ser parte constitutiva de todos los programas escolares del país. Empero sólo se ha desarrollado en las escuelas que se rigen por las normas y orientaciones de la Dirección General de Educación Indígena —una dependencia de la Secretaría de Educación Pública federal—, que existen sólo en ciertas comunidades que el Estado define como indígenas.<sup>11</sup> (Esto no implica que la cobertura en tales comunidades sea suficiente: en ellas persiste un analfabetismo de personas mayores de 15 años superior al 30%.) Hoy en día varios cientos de miles de niños indígenas viven en las ciudades, donde (con escasísimas y precarias excepciones) los programas interculturales no existen.

Si tomamos en serio la naturaleza multicultural y pluriétnica de la nación, la capacitación general del magisterio para toda la enseñanza básica tendría que incluir la didáctica de las lenguas, las historias y la organización social contemporánea de los pueblos indígenas de sus respectivas regiones.

---

<sup>11</sup> En cada entidad federativa, las escuelas bilingües e interculturales dependen del gobierno estatal en lo administrativo y en lo pedagógico de la SEP federal. Por su parte, la CDI (antes el INI) apoya estas escuelas con el programa de albergues escolares, que aloja y alimenta (y auxilia pedagógica y humanamente) a los niños que viven muy lejos de los centros educativos.

En el ámbito de la educación superior, deben multiplicarse las cátedras y los programas de investigación sobre las lenguas y las culturas indígenas.

La acción estatal en pro de las culturas indígenas (representada sobre todo por el INI y hoy por la CDI) ha consistido en el fomento a las artesanías (producción y venta) y, en los últimos 20 años, en apoyos puntuales a actividades tales como ceremonias, peregrinaciones, bandas musicales, radiodifusión y protección de lugares sagrados; asimismo, se ha comenzado a promover la publicación de textos de diversa índole (sobre todo literarios) en lenguas indígenas. Se ha fundado recientemente —ya se mencionó— el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, que empieza lentamente a definir sus programas, y se ha promulgado la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, existen algunos programas de salud intercultural. Todo esto es loable, pero las tareas pendientes son aún enormes.

El patrimonio cultural vivo de los pueblos indígenas (cosmovisiones, conocimientos, técnicas, obras artísticas...), fuente de riqueza material y espiritual para toda la nación, exige una protección institucional mucho más vigorosa y, por supuesto, bajo la guía de los mismos pueblos.

### **El desarrollo sustentable conforme a valores propios**

Durante la época del “nacionalismo revolucionario con desarrollo estabilizador”, la relación de los indígenas y el Estado se dio sobre todo a través de las políticas de reforma agraria y de los programas de desarrollo comunitario del INI. Surgió entonces una “ciudadanía social-agraria”, que incluía el reconocimiento (parcial) de la tierra históricamente apropiada por los pueblos indígenas y la protección limitada de sus economías. Aunque con gran precariedad —los indígenas nunca tuvieron prioridad en la inversión y los servicios públicos—, se preservaron las bases materiales que posibilitaban la reproducción cultural.

Después de 1992, la reforma del artículo 27 abrió la puerta al desmembramiento de la tierra indígena.<sup>12</sup> El INI y luego la CDI han privilegiado una estrategia de programas sociales y económicos focalizados (albergues escolares, fondos regionales indígenas, organización productiva para mujeres, agroecología, ecoturismo...) Otras secretarías de Estado promueven programas de la misma índole (Oportunidades, Procampo). La propia CDI se ha esforzado en establecer convenios con las secretarías pertinentes para ampliar la inversión en infraestructura. Sin embargo, no existen programas estratégicos que impulsen a mediano y largo plazos el desarrollo integral regional. Esto ha redundado en que, según la clasificación oficial, el 80% de los municipios con población indígena presente un alto

---

<sup>12</sup> El nuevo artículo 27 constitucional permite, previa certificación y aprobación de la asamblea, la venta total o parcial de los ejidos. Por otra parte, no permite la venta de las tierras comunales. Pero éstas, si la asamblea lo aprueba, pueden cambiar su régimen y convertirse en ejidos; y entonces pueden privatizarse.

o muy alto grado de marginación y en que un porcentaje creciente de sus habitantes emigre definitivamente (CDI, 2005: 26-28).

La demanda por *el desarrollo sustentable conforme a los valores propios* se refiere en primer lugar a la seguridad en la apropiación territorial y en el acceso a recursos productivos que vuelvan viables la reproducción y la innovación autogestiva de las culturas. En segundo lugar, es imperativo que en los hábitats de los indígenas los servicios públicos de todo tipo sean suficientes en cantidad y adecuados en calidad. En tercer lugar, se trata de que el Estado apoye técnicamente a las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas en la puesta en marcha de programas productivos y de manejo y utilización de recursos naturales, conforme a metas de sustentabilidad y bienestar, en cuyas definiciones participen activamente los propios pueblos. En cuarto lugar, es preciso que los pueblos indígenas tengan acceso institucional, fluido —no mediatizado— y equitativo a los recursos fiscales descentralizados, así como la posibilidad de utilizarlos en sus propios programas de desarrollo.

Todo lo dicho en el párrafo anterior está de alguna manera estipulado en el artículo 2° constitucional e incluido de manera general en los documentos programáticos de la CDI, pero —de nuevo— la realidad está a años luz de los ideales.

### **La autoridad y la representación política diferenciada**

La autoridad y la representación política diferenciada conforman la piedra angular de la ciudadanía étnica en cuanto garantizan la participación de los pueblos indígenas en la toma de las decisiones públicas que les conciernen y posibilita el cumplimiento de sus demandas. Así, el artículo 2° constitucional “reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación [indígena] en un marco constitucional de autonomía”. En consecuencia, establece el respeto a las formas de organización interna, la validez de los sistemas normativos (“usos y costumbres”) en la regulación de la vida de los pueblos y en la designación de autoridades, así como el derecho a la preservación de las lenguas, los conocimientos culturales y las formas de tenencia de la tierra, y a la asociación entre comunidades. Sin embargo, evita definir a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público (los reduce a “entidades [es decir: objetos] de interés público”); deja a las legislaturas estatales la facultad de decidir cómo ha de ejercerse la autonomía y sólo establece la representación política ante las autoridades municipales (no en los niveles estatal y federal).

Tanto las organizaciones indígenas como la propia CDI están de acuerdo en que esta definición constitucional de la autonomía es insatisfactoria y urge su reformulación (sobre todo para reconocer a los pueblos como sujetos de derecho y ampliar sus formas de representación). Por otro lado, no existe todavía consenso en cuanto a la definición del sujeto material de la autonomía (el propio texto constitucional es ambiguo). Las propuestas de las organizaciones indígenas al respecto incluyen la creación de regiones autónomas pluriétnicas, regiones autónomas monoétnicas, comunidades autónomas (que podrían incluir una o varias localidades), municipios autónomos (pluri o mono-étnicos)

y territorios étnicos autónomos que se constituirían a partir de la memoria histórica manifiesta no sólo en asentamientos y tierras productivas sino también en el cuidado de lugares sagrados (y no hay que olvidar las juntas de Buen Gobierno o *Caracoles*, promovidos por el EZLN) (Velasco Cruz, 2003; De la Peña, 2006). Dada la variedad de situaciones existentes en el país, no debería haber una forma única de autonomía.

Y hay otro problema urgente: cómo entender y establecer los derechos políticos de los pueblos migrantes. De nuevo, es difícil pensar en una solución única para todos ellos, pero en todos los casos deben buscarse formas efectivas de representación.

### **El desafío de una cultura nacional multicultural y pluriétnica**

Todo lo que aquí se ha planteado implica procesos difíciles y lentos, que requieren del diálogo y el reconocimiento —que es mucho más que la tolerancia— para llegar a buen término. El optimismo es posible, en la medida en que la extensión de los derechos ciudadanos signifiquen avances hacia una sociedad más igualitaria y equitativa. Existen, por supuesto, posiciones adversas a la ciudadanía étnica; se aduce, por ejemplo, que es producto de una nueva maniobra autoritaria por parte de las elites neoliberales: el Estado concede a los indígenas el “derecho al etnodesarrollo” y eso le sirve de coartada para crear nuevos mecanismos de control y abandonar las responsabilidades sociales. Pero tal maniobra puede evitarse mediante la adecuada representación política —hasta ahora negada— que permita a los pueblos indígenas negociar efectivamente condiciones de desarrollo sustentable. También se arguye que la multiculturalidad conduce a fragmentación y fundamentalismos; pero esto puede prevenirse con el diálogo intercultural y la visibilidad digna de todos los grupos culturales.

Ninguna cultura nacional es homogénea (y mucho menos en estos tiempos de mundialización). Sus diferencias internas incluyen códigos culturales étnicos, regionales, de clase, de género, cosmopolitas... Todos ellos pueden converger en la voluntad de convivencia, cooperación e intercambio. De hecho, la comunicación intercultural es inevitable; los híbridos y los mestizajes son signos de vitalidad y riqueza. La noción de multiculturalismo alude a la diversidad; la noción de interculturalidad alude a la comunicación e interdependencia.

Análogamente, las culturas étnicas (y en particular me refiero a las indígenas) también presentan muchas diversidades internas, y la clave de su vitalidad está en la capacidad de tolerancia, intercomunicación y convergencia.

Ninguna cultura es en principio superior a otra; pero todas son perfectibles: todas pueden aprender y cambiar para mejorar.

## Bibliografía

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, 1958, *El proceso de aculturación*, México, Imprenta Universitaria.
- , 1967, *Regiones de refugio*, México, Instituto Indigenista Interamericano.
- Anderson, Benedict, 1982, *Imagined communities*, Londres, Verso.
- Bauböck, Rainer, 2000, "Social and cultural integration in civil society", en Catriona McKinnon y Iain Hampsher-Monk (eds.), *The demands of citizenship*, Londres y Nueva York, Continuum.
- Bellier, Irène, 2006, "Le projet de Déclaration des droits des peuples autochtones et les États américains. Avancées et clivages", en Christian Gros y Marie-Claude Strigler (coords.), *tre indien, dans les Amériques*, París, Éditions de l'Institute des Amériques / IHEAL / Sorbonne Nouvelle.
- Bonfil, Guillermo, 1989, *México profundo: una civilización negada*, México, Grijalbo.
- Burguete, Cal, y Mayor, Araceli (ed.), 1999, *México, Experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, Internacional Working Group on Indigenous Affairs.
- Caso, Alfonso, 1973, *Arqueología e indigenismo*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI), 2005, *Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas*, México, Colección Editorial del Gobierno del Cambio.
- Dahrendorf, Ralf, 1959, *Class and class conflict in industrial society*, Stanford, Stanford University Press.
- De la Peña, Guillermo, 1998, "Educación y cultura en el México del siglo xx", en Pablo Latapí (comp.), *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- , 1999, "Notas preliminares sobre la 'ciudadanía étnica' (El caso de México)", en Alberto J. Olvera (comp.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- , 2000a, "Gonzalo Aguirre Beltrán", en Academia Mexicana de Ciencias (coord.), *Ciencia y tecnología en México en el siglo xx. Biografías de personajes ilustres*, México, Secretaría de Educación Pública/ Academia Mexicana de Ciencias /Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República /Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- , 2000b, "La política social hacia los indígenas: continuidades y cambios", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (comps.), *La política social mexicana al final del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-IIS.
- , 2006, "Derechos indígenas, ciudadanía étnica y cambios constitucionales en México", en Christian Gros y Marie-Claude Strigler (coords.), *tre indien dans les Amériques*, París, Éditions de l'Institute des Amériques/IHEAL/Sorbonne Nouvelle.
- Díaz-Polanco, Héctor, 1991, *Autonomía regional*, Mexico City, Siglo XXI Editores.
- Florescano, Enrique, 1999, *Memoria indígena*, México, Taurus.
- , 2001, *Memoria mexicana*, México, Taurus.
- Gamio, Manuel, 1916, *Forjando patria. Pro-nacionalismo*, México, Porrúa.
- , 1935, *Hacia un México nuevo*, México, Problemas Sociales y Económicos de México.

- Gellner, Ernest, 1989, *Cultura, identidad y política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales*, Barcelona, Gedisa.
- Hirschman, Albert O., 1972, *Exit, voice and royalty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Laponce, Jean, 1995, "Ethnicity and citizenship as generators of each other", *Nationalism and ethnic politics*, vol. 1, núm. 3, pp. 1-8.
- Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and social class*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morin, Françoise, 2006, "Les Nations unies a l'épreuve des peuples autochtones", en Christian Gros y Marie-Claude Strigler (coords.), *Tre indien dans les Amériques*, Paris, Éditions de l'Institute des Amériques / IHEAL/Sorbonne Nouvelle.
- Pakulski, Jan, 1997, "Cultural citizenship", *Citizenship Studies*, vol.1, núm. 1, pp. 73-85.
- Primer Congreso Indigenista Interamericano, 1940, "Documentos", *Educación. Revista mensual de pedagogía y orientación sindical*, vol. IV, núm. especial.
- Roberts, Bryan R., 1995, *The making of citizenship. Cities of peasants revisited*, Londres, Arnold.
- Sáenz, Moisés, 1939, *México íntegro*, Lima, Imprenta Torres Aguirre.
- Sánchez, Consuelo, 1999, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI Editores.
- Tello, Carlos, 1995, "Nueva relación Estado-Pueblos Indígenas", *Serie Política Indigenista 2 (INI)*s
- Thiesse, Anne-Marie, 1999, *La creation des identities nationals. Europe xviii-xxe siècle*, Paris, Seuil.
- Turner, Brian, 1990, "Outline of a theory of citizenship", *Sociology*, vol. 24, núm. 2, pp. 189-217.
- Velasco Cruz, Saúl, 2003, "La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 188-189, pp. 71-99.
- Warman, Arturo, 2003, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zavala, Silvio, y José Miranda, 1954, "Instituciones indígenas en la época colonial", en Alfonso Caso *et al.*, *Métodos y resultados de la política indigenista en México*.



Cuarta sección  
Seguridad social y salud





## Estrategia de largo plazo para un desarrollo incluyente de la seguridad social

*Víctor Soria\**

En México, el actual modelo económico neoliberal ha llevado a debilitar la relación de consustancialidad entre el sistema de protección social, el Estado y el mercado, haciendo peligrar la reproducción del capital de vida de la sociedad. El bloque neoliberal en el poder ha tratado de establecer el mercado como regulador económico y social; y se ha olvidado de la responsabilidad del Estado frente a la protección de la sociedad. Al tratar de concentrar la regulación de los asalariados en el ámbito mercantil, y al transferir los riesgos de vida al individuo, se han debilitado los “medios colectivos de consumo”, y se ha puesto en peligro la reproducción de la fuerza de trabajo. Contradictoriamente, la liberalización mercantil ha llevado a escindir el mercado en uno formal y otro informal, quitando contingentes a la seguridad social y saturando la capacidad de la asistencia social. El estancamiento del mercado de trabajo formal ha llevado al desfinanciamiento de la seguridad social y a impulsar las reformas neoliberales para disminuir la cantidad y calidad de los beneficios sociales. En este contexto, la “norma de consumo”<sup>1</sup> alcanzada por el régimen de acumulación por sustitución de importaciones ha sufrido un descenso importante en el régimen de acumulación secundario exportador.

Durante la etapa neoliberal se ha estancado el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, ya que en el año 2000 56% de la población no indígena y 74% de la indígena carecían de estos servicios (Boltvinik, 2003). También ha quedado en el vacío la unificación de las instituciones públicas de salud y seguridad social y la homologación de los beneficios a los usuarios. Todo esto lleva a cuestionar el modelo de desarrollo social neoliberal y hace necesario el reposicionamiento de la pro-

---

\* Área de Economía Política, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

<sup>1</sup> Las prestaciones sociales como salario indirecto alcanzaron 22.3% de las remuneraciones en 1975, y para los obreros manufactureros el 44% en 1980, que junto con los salarios directos incrementaron la norma de consumo (Esthela Gutiérrez, 1988, pp. 156-157).

tección social como objetivo vinculado a una organización social que salvaguarde la reproducción del capital de vida de la ciudadanía.

La crisis estructural por la que atraviesan las instituciones de seguridad social no ha sido resuelta por el tipo de reformas como las del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de 1995-1997 que desembocaron en la privatización de su sistema de pensiones, el cual ha generado nuevas disfunciones que no garantizan un retiro digno a los trabajadores. El mismo camino se pretende seguir con la iniciativa para reformar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), presentada por Joel Ayala, líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) al Senado de la República, el pasado 15 de diciembre de 2005.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objeto analizar la crisis estructural del IMSS y del ISSSTE, así como una propuesta alternativa para salir de ésta. En la primera parte se identifican las principales causas de la crisis de dichas instituciones; en la segunda se delinean alternativas para sanear el seguro de enfermedades y maternidad (SEM) del IMSS, el cual ha sido deficitario durante toda la vida del Instituto, así como para resolver el problema del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), la transferencia de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) a una entidad pública, y la necesidad de aumentar la inversión en infraestructura y equipo médico. En la tercera parte se presenta una alternativa para el sistema de pensiones del ISSSTE y medidas para sanear el déficit de los gastos médicos de pensionados de esta institución. En la cuarta parte se apuntan medidas de largo plazo para universalizar la seguridad social en México y finalmente se presenta una síntesis de la propuesta a manera de conclusión.

### Las causas profundas de la crisis financiera del IMSS

Las verdaderas causas de la crisis financiera del IMSS y en particular de los llamados pasivos laborales residen, primero, en las decisiones internas tomadas por las sucesivas direcciones del IMSS y, segundo, en los problemas derivados de las crisis y recesiones recurrentes, como resultado de la política económica y social de los gobiernos neoliberales.<sup>2</sup> En cambio, la dirección del IMSS atribuyó la crisis financiera del Instituto a las transiciones demográfica y epidemiológica, sin mencionar la falta de constitución de las reservas pensionarias y la disminución en 1995 de las cuotas patronales del seguro de enfermedades y maternidad (SAM).<sup>3</sup> Tanto el gobierno federal como el sector

---

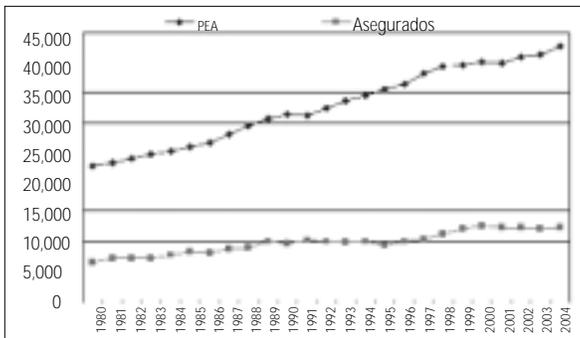
<sup>2</sup> En la etapa neoliberal las crisis y recesiones económicas han sido recurrentes agravadas algunas de ellas por la política económica procíclica. La crisis de 1982-1983 duró 12 meses; la recesión de 1985-1986 se alargó por 13 meses, y la de 1992-1993 también se extendió por 13 meses, mientras que la gran crisis de 1994-1995 tuvo una duración de ocho meses aunque su impacto negativo ha afectado a la economía por un lapso mayor. La recesión de septiembre de 2000 hasta finales de 2003, ha sido la más larga y cuyos efectos en el desempleo han sido significativos.

<sup>3</sup> Aunque el número de jubilados y pensionados del IMSS han aumentado en relación con el número de asegurados, si se hubieran constituido las reservas correspondientes no habría problema para el pago de las mismas, o éste sería menor.

privado apoyaron las reformas de 1995, con el argumento de que los fondos de ahorro de los trabajadores en manos de la Afore incrementarían la inversión productiva y apoyarían el crecimiento económico.

La baja capacidad de la economía mexicana para crear empleos formales en la etapa neoliberal (1982-2004) se ha reflejado en el precario nivel de afiliación de trabajadores en el IMSS. Como se puede apreciar en la gráfica 1, la curva que presenta la evolución del número de asegurados tiene un ligero aumento, el cual no va a la par con el aumento de la curva de la población económicamente activa (PEA), por lo que la distancia entre éstas cada vez es mayor. Los asegurados son menos de una tercera parte de la PEA, porcentaje que tiende a bajar en los años de crisis, por ejemplo en 1995 la participación del número de asegurados en la PEA bajó a 25.6%. También se observa que hay periodos de estancamiento en la afiliación del IMSS, como entre 1981 y 1983, entre 1991 y 1995 y entre 2001 y 2004, los cuales están ligados a crisis, periodos de recesión o de bajo nivel de actividad económica.

Gráfica 1  
Evolución de la población económicamente activa (PEA)  
de los asegurados permanentes y eventuales del IMSS, 1980-2004



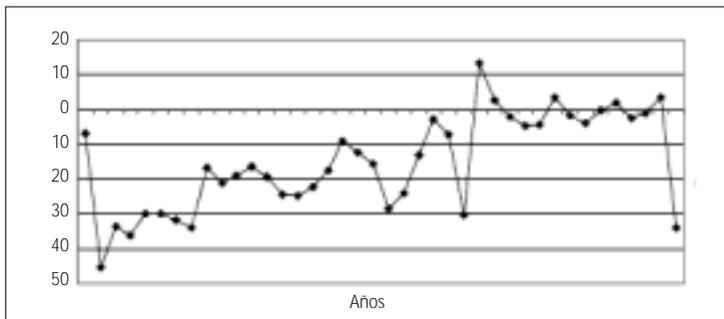
Fuente: IMSS, Memoria estadística de varios años, e INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de que la sociedad mexicana todavía gozará del "bono demográfico" (i. e. la mayor proporción de personas en edad de trabajo) por un cuarto de siglo, las crisis recurrentes han llevado a la baja relativa del número de asegurados en relación con el aumento de la población económicamente activa (PEA), presionando las finanzas del Instituto que en los hechos implantó un sistema de reparto por la falta de reservas financieras. En cuanto a la llamada transición epidemiológica que ha llevado al aumento de las enfermedades crónico-degenerativas, las lesiones y el VIH/sida, las cuales inciden en el costo de la atención médica (IMSS, 1995), el problema ha sido la falta de previsión y ajuste de las primas del SEM, el cual siempre ha sido deficitario.

### Causas internas de la crisis financiera del IMSS

En el desfinanciamiento del IMSS, el SEM tiene un lugar importante, ya que desde 1963, el año en que se comienza a tener información desglosada, hasta la actualidad, en la gran mayoría de los años este seguro ha sido deficitario, ya que los gastos rebasan ampliamente las contribuciones de los asegurados. En la gráfica 2 se puede observar que el déficit alcanzó un promedio anual de 30.8%, entre

Gráfica 2  
IMSS. Ingresos y gastos de los seguros de enfermedades y maternidad SEM  
(porcentaje déficit/ingresos)



Fuente: García y Pacheco (2004:68-69).

1963 y 1971; posteriormente, entre 1971 y 1989 el promedio bajó a 18%, disminuyendo de manera importante en la década de los noventa. A pesar del persistente déficit del SEM, los sucesivos directores del IMSS y las autoridades superiores no promovieron el ajuste de las contribuciones para eliminar los faltantes (García y Pacheco, 2004).

Con el objeto de legitimarse frente a la población, sobre todo a partir de la crisis de 1982, el Estado incorporó a diversos grupos al IMSS, como campesinos estacionales, ejidatarios, tabacaleros, cafeticultores, billetteros de lotería y estudiantes,<sup>4</sup> ninguno de los cuales ha contado con las bases para hacer autofinanciable al SEM, presionando el déficit de este seguro (IMSS, Proyecto de Reforma para Evaluación del Banco Mundial, 1998, citado por García y Pacheco, *op. cit.*).

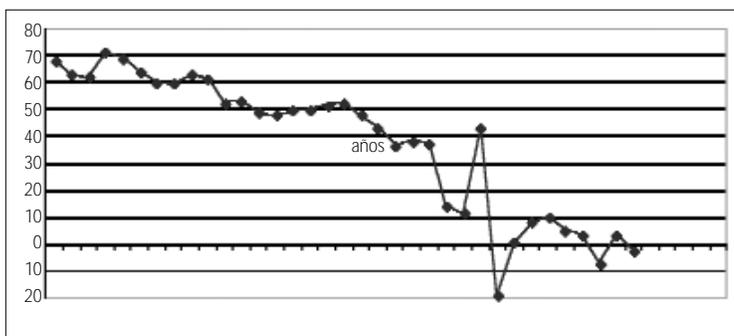
Los importantes déficits del SEM se cubrieron con recursos provenientes de los ramos de seguros superavitarios, especialmente los del ramo de jubilaciones y pensiones (el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, SIVCM). Como puede verse en la gráfica 3, el remanente anual del SIVCM fue superior a

<sup>4</sup> Los estudiantes no contribuyen al IMSS y sólo el gobierno aporta una parte del costo del seguro de ellos. Al final del año 2003, el número de estudiantes afiliados al IMSS alcanzó la cifra de 2 985 226 (IMSS, Informe al Poder Ejecutivo y al Congreso, 2004).

60% de los ingresos entre 1963 y 1972, bajando a 50 y a 40% en las siguientes dos décadas. A partir de 1986 cae drásticamente, disminuyendo su promedio a 7% entre 1986 y 1997, por el efecto de los déficit habidos en 1989, 1995 y 1997. A partir de julio de 1997, el SIVCM se dividió en dos, uno el seguro de invalidez y vejez (SIV) que siguió administrando el Instituto y otro el seguro de retiro, cesantía y vejez (SRCV) pasó a ser capitalizado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

Los superávits del SIVCM, junto con los del seguro de riesgos de trabajo y del seguro de guarderías, financiaron los déficits del SEM. La Ley del Seguro Social de 1973 avaló el uso de los recursos del SIVCM para proveer a la infraestructura para la atención a la salud, lo cual iba de acuerdo con el principio de solidaridad y con los objetivos de ampliar la cobertura del IMSS.<sup>5</sup> Sin embargo, se omitió establecer la existencia de un mecanismo de reintegración de las reservas del SIVCM, las cuales nunca se contabilizaron ni como deuda ni como reserva pendiente de cobertura. Aunque en la exposición de motivos del Decreto de Ley del Seguro Social de diciembre de 1995 se reconoció que los remanentes del SIVCM fueron dedicados a subsanar el déficit del SEM, no se estableció ningún mecanismo de reintegro (García y Pacheco, 2004).

Gráfica 3  
 IMSS. Ingresos y gastos de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte IVCM (porcentaje excedente/ingresos)



Fuente: García y Pacheco (2004:80-81).

El IVCM, estuvo vigente hasta junio de 1997, fecha en que los ingresos de cesantía y vejez pasaron a las AFORES.

<sup>5</sup> El artículo 263 de la Ley del Seguro Social de 1973 señala que "las reservas se invertirán: I. Hasta en un 85% en la adquisición, construcción y financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, guarderías infantiles, almacenes, farmacias [...] para los fines de la institución. II. Hasta en un 10% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distrito o Territorios Federales. Los remanentes disponibles para inversión podrán destinarse a préstamos hipotecarios [...]" (García y Pacheco, 2004, p. 88).

Al privatizarse los fondos para el retiro de los asegurados del IMSS, dado que no existían reservas, el gobierno federal tuvo que hacerse cargo de las jubilaciones y pensiones en curso hasta antes de julio de 1997, cuando las contribuciones para el SRCV comenzaron a pasar a manos de la Afore. No obstante, el gobierno no se hizo cargo del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los propios trabajadores del IMSS, sino que ha maniobrado para aumentar la contribución de los trabajadores sin un *quid pro quo* de su parte, aduciendo que es la causa del desfinanciamiento del Instituto.

#### **Los problemas del régimen de jubilaciones y pensiones (RJP) de los trabajadores del IMSS**

La dirección del IMSS manifestó en su informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de 2004 (p. iii) que "ya hoy en día la operación Instituto está fuertemente afectada por el RJP, situación que de no modificarse imposibilitará al Instituto a prestar servicios". Además expresó que el pasivo laboral derivado del RJP aumentaría 52 000 millones de pesos (mp) anuales, pero de acuerdo con el mismo informe, el déficit a cargo del IMSS como asegurador ascendió en 2004 a 4 545 mp que sumado al déficit de los gastos médicos para pensionados de 3 480 mp, daban un déficit total de 8 025 mp y no de 52 000 mp (Soria, 2005).

El Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y la dirección del IMSS habían alcanzado a finales de 2003 un consenso para doblar de inmediato la contribución de los trabajadores activos (de 3 a 6% de su salario) y aumentar un 1% anualmente hasta alcanzar 15% en 2012. Los pensionados empezarían a contribuir hasta alcanzar en 2012 un 15% de su pensión. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por la mayoría de los delegados al XXIII Congreso Nacional Extraordinario del SNTSS celebrado el 15 de marzo de 2004. En cambio, en el XLIV Congreso Nacional Ordinario, celebrado el 14 de octubre de 2005, el Comité Ejecutivo del SNTSS sembró el miedo de la quiebra de la institución y mediante un control de los delegados, maniobró para que se aceptara buena parte de las propuestas arriba mencionadas y se aprobó "evaluar el RJP en su integridad, con el propósito de encontrar fórmulas idóneas para el futuro", lo cual coloca a los trabajadores en la ruta de una nueva revisión del RJP (García Nieto, 2005). El aporte de los trabajadores de nuevo ingreso para el RJP, será del 4% sobre los salarios, el cual se incrementará 1% anualmente a partir de 2006 hasta alcanzar 10% y los trabajadores en activo, quienes antes contribuían con 3% al RJP, aumentarán a 4% su contribución, misma que se incrementará 1% anualmente a partir de 2006 hasta alcanzar 10% (Convenio SNTSS-IMSS). El IMSS como patrón no fue responsabilizado para apoyar el déficit pensionario, quedando los trabajadores activos con la obligación de subsidiar a los pensionados.

#### **El rezago en la infraestructura de atención a la salud**

El IMSS contaba al final de 2004 con 3 377 inmuebles, de los cuales 1 794 (53.2%) están destinados al servicio médico y 1 583 (46.8%) a edificios para prestaciones económicas y sociales y oficinas admi-

nistrativas. Los hospitales de segundo y tercer nivel tienen una edad promedio cercana a los 30 años, la mayoría de los cuales necesita remodelación, lo mismo que la mayoría de las unidades médicas de primer nivel. Se estima que para equilibrar la disponibilidad de infraestructura con la demanda de servicios de salud, existe un rezago de 268 consultorios para el primer nivel de atención; 5 808 camas en el segundo nivel, así como 3 540 camas equivalentes en las unidades ambulatorias; aunque en el tercer nivel se cuenta con 2 601 camas excedentes disponibles.<sup>6</sup>

Los requerimientos financieros para abatir el rezago en infraestructura y equipo médico se estiman en 44 930 mp, de los cuales, 24 005 mp serían para ampliación de infraestructura; 5 769 mp para equipo médico y ambulancias, y 15 156 mp para remodelación de infraestructura. Las necesidades financieras de inversión cercanas a los 45 000 mp contrastan con el promedio anual de 2 500 mp de inversión en los últimos cuatro años. La conclusión a la que llegó la dirección del IMSS, es "la poca o nula posibilidad de aumentar su inversión en los próximos años [lo que] prácticamente imposibilitará el poder modernizar y acrecentar sus instalaciones y equipo al ritmo requerido para dar un servicio adecuado a sus derechohabientes" (Informe al Ejecutivo y al Congreso, 2005).

El rezago en infraestructura y equipamiento, junto con el congelamiento del número de plazas para la atención médica, han llevado al IMSS a disminuir la cantidad y calidad de servicios médicos por derechohabiente. Uno de los problemas más acuciantes es el desabasto de medicamentos, ya que de 10 millones de recetas mensuales, 500 000 dejan de surtirse (Flores, 2005). Durante la administración de Santiago Levy, el Instituto ha realizado un importante esfuerzo para contener el gasto, pero a costa de la cantidad y calidad de los servicios médicos.

## La crisis estructural del ISSSTE

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fue creado en 1959, comenzó con 487 000 asegurados y al final de 2005 contaba con cerca de 2.1 millones, que junto con sus beneficiarios alcanzaron un poco más de 10 millones de derechohabientes. El Instituto otorga cobertura nacional en 21 distintos seguros, prestaciones y servicios, estableciendo un importe de recursos equivalente a 27.75% del salario base de los trabajadores activos, así como 8% del importe de pensiones.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Este excedente es ficticio, ya que la demanda insatisfecha de servicios de salud es elevada, por lo que se piensa que existe una contención de los servicios de tercer nivel para ofrecer el supuesto excedente al sector privado.

<sup>7</sup> El asegurado paga una cuota del 8% del salario base de cotización distribuido como sigue: 2.75% para gastos médicos; 3.50% para pensiones; 0.5% para prestaciones sociales y culturales; préstamos a corto y mediano plazos 0.5%; y gastos generales de administración 0.75%. El Estado aporta 17.75%, distribuido en: 6.75% para gastos médicos; 3.5% para pensiones; 0.5% para prestaciones sociales y culturales; 0.5% para préstamos a corto y mediano plazos; 5.0% para fondo de vivienda; 0.25% para riesgos de trabajo y 1.25% para gastos de administración. Además, las dependencias gubernamentales aportan 2% para el seguro de ahorro para el retiro, así como 8% sobre las pensiones para gastos médicos.

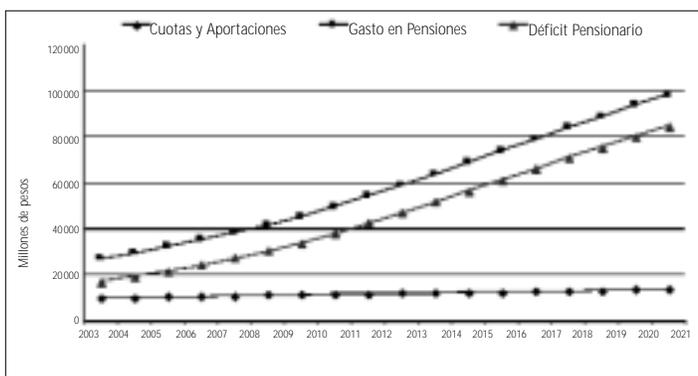
En 1967 el ISSSTE cubría 2.9% de la PEA, incrementándose en las siguientes dos décadas hasta alcanzar en 1988 5.95%, pero entre este último año y 1992 sufrió un decremento bajando a 5.8%, en vista de la privatización de empresas paraestatales y la desincorporación de otras entidades, así como los recortes de personal en el sector público federal. En 1993 recuperó el nivel de 1988, para luego mostrar una tendencia declinante en la siguiente década, bajando el porcentaje de cobertura de la PEA a 5.33% en 2003.

Aparte de la pérdida relativa de asegurados, el ISSSTE se ve confrontado con una tendencia creciente al aumento de los pensionados, con la agravante de que tiene un mayor porcentaje de población de 65 años y más, que el registrado por la población nacional. En el año 2000 la población amparada mayor de 50 años alcanzó el 20.48%, estimándose que para el año 2020 alcanzará el 34.71%. Esto se ha reflejado en la disminución del número de asegurados por cada pensionado, que en 1995 era de 6.64 y que para el 2003 bajó a 4.27 (ISSSTE, 2004). Se estima que en 17 años, los pensionados podrían duplicar su participación porcentual respecto al total de la población del ISSSTE, pasando de 483 000 en 2003 a cerca de 1.2 millones en 2020.

En este contexto, los principales problemas financieros que tiene el ISSSTE son dos: 1) el déficit pensionario alimentado por el cuasiestancamiento de los ingresos y el explosivo aumento del número de pensionados, y 2) el déficit en los gastos médicos de los pensionados.<sup>8</sup>

Gráfica 4

ISSSTE. Ingresos por cuotas y aportaciones, gasto en pensiones y déficit pensionario, 2003-2020



Fuente: ISSSTE, 2003, pp. 44 y 52.

<sup>8</sup> Existen otros ramos de seguro y servicios, algunos de los cuales son deficitarios, pero de cuantía menor en relación con los déficit de pensiones y gastos médicos de pensionados. Los fondos de protección al salario y de prestaciones social y culturales han mantenido una situación superavitaria, lo mismo que el Fondo de Préstamos Personales. El Fondo de Administración General no muestra evidencias de que vaya a reflejar un déficit sistemático de recursos. El Fondo de Seguridad e Higiene, que incluye pensiones derivadas de riesgos de trabajo, es ligeramente deficitario (ISSSTE, 2003, Valuación, p. 60).

## El déficit del seguro de pensiones

En diciembre de 2003 el ISSSTE publicó los resultados de la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2002, en relación con el Sistema de Pensiones y a los Gastos Médicos a Pensionados. La valuación realizada tiene un horizonte de 100 años, aquí sólo recogemos los resultados entre 2003 y 2020.

El porcentaje de pensionados en relación con el número total de trabajadores activos se espera que pase de 23.56 a 49.49% en los años de 2003 a 2020. Con el esquema actual de cuotas y aportaciones para el seguro de pensiones se espera que los ingresos se incrementen de 10 200 millones de pesos en 2003 a 13 733 en el 2020, mientras que el gasto aumentaría de 27 337 millones de pesos a 98 503, por lo que el déficit pensionario se espera que pase de 17 137 millones de pesos a 84 770 millones entre esos mismos años (todas estas cifras a precios constantes de 2002). Como puede apreciarse en la gráfica 4, los ingresos suben muy poco, mientras que el déficit se incrementa aceleradamente, el cual hasta ahora ha sido cubierto por el gobierno federal.

De acuerdo con la Ley del ISSSTE, el régimen de prima media escalonada a que está sujeto el Instituto, significa que las cuotas y aportaciones vigentes deberán incrementarse cuando su importe, en adición a los intereses, sean insuficientes para cubrir el gasto corriente. Los resultados a una tasa de interés de 2%, muestran que las primas requeridas en por ciento de los salarios sujetos a cuotas y aportaciones para pensiones y pagos únicos por causas ajenas a riesgos de trabajo, son, para el periodo 2003-2012 equivalentes a 33.01%; después de 2012 sería necesario incrementar nuevamente las cuotas y aportaciones, así que para el periodo 2013-2022 se requeriría un aumento de 17.32%, subiendo a 50.33% en total. Actualmente la cuota de los trabajadores es de 3.5% del salario de cotización y la aportación del Estado es también de 3.5%, por lo que el déficit esperado para el periodo 2003-2012 sería de 26.01% y para el periodo 2013-2022 sería de 43.33%, de los salarios de cotización.

Otra valuación del costo pensionario efectuada por Villagómez y García (2005), asume un crecimiento promedio en el salario real de 1.3% y un aumento promedio anual en el número de los afiliados de 0.5% en un periodo de 55 años (el ISSSTE asume aumentos de 1.00% y 0.33%, respectivamente) de acuerdo con Villagómez y García, el costo sería de 19.5% del SBC, porcentaje mucho menor que el de la valuación del ISSSTE.

El valor presente de costo fiscal del ISSSTE (del sistema de pensiones y de servicio médico), de acuerdo con la valuación actuarial del año 2003 al año 2050, asumiendo una tasa de interés de 2%, sería de 76% del PIB. Con una tasa de 3.5% de interés el valor presente del costo fiscal sería de 52% del PIB en esos mismos años. En cambio, según Villagómez y García, para un periodo de 55 años, el costo fiscal promedio es del 18% del PIB, y en términos de valor presente de 22.9% del PIB, tasas notablemente inferiores a las de la evaluación del ISSSTE, por lo que habría que revisar estas últimas.

Cuadro 1

**ISSSTE. Evolución esperada de ingresos por cuotas y aportaciones y gasto por servicios médicos, 2003-2020**

Año y aportaciones <sup>1</sup>	Cuotas trabajadores activos <sup>1</sup>	Gasto pensionados <sup>1</sup>	Gasto	Total gasto <sup>1</sup>	Déficit <sup>1</sup>	Déficit/salarios (porcentaje)
2003	16 023	13 607	3 855	17 462	1 440	0.88
2004	16 353	13 633	4 143	17 776	1 422	0.85
2005	16 721	13 714	4 458	18 172	1 450	0.86
2006	17 131	14 226	4 791	19 017	1 886	1.09
2007	17 541	14 778	5 143	19 920	2 379	1.35
2008	17 953	15 346	5 520	20 866	2 913	1.62
2009	18 366	15 918	5 912	21 830	3 464	1.89
2010	18 779	16 459	6 372	22 831	4 052	2.17
2011	19 195	16 970	6 877	23 847	4 651	2.44
2012	19 615	17 443	7 414	24 857	5 242	2.71
2013	20 038	17 906	7 961	25 867	5 829	2.96
2014	20 463	18 398	8 539	26 938	6 475	3.24
2015	20 891	18 878	9 157	28 035	7 144	3.51
2016	21 321	19 332	9 788	29 120	7 799	3.78
2017	21 755	19 798	10 448	30 246	8 491	4.05
2018	22 191	20 250	11 128	31 377	9 186	4.31
2019	22 630	20 705	11 826	32 531	9 902	4.57
2020	23 070	21 157	12 552	33 709	10 639	4.83

<sup>1</sup> Millones de pesos constantes al 31 de diciembre de 2002.

Fuente: ISSSTE. Valuación financiera y actuarial al 31 de diciembre de 2002, México, diciembre 2003, p. 56.

### Los servicios médicos a trabajadores activos y pensionados

El seguro de gastos médicos fue superavitario hasta 1999, a partir de 2000, los gastos superaron a los ingresos obteniendo un déficit de 1200 millones de pesos, déficit que se ha incrementado en 2003 alcanzando 1 440 millones. Se espera que el déficit se duplique para el año 2008, se triplique para 2011 y que para 2020 sea ocho veces mayor que en 2003.<sup>9</sup>

Se puede observar en el cuadro 1 que las cuotas y aportaciones son suficientes para cubrir el gasto médico de los trabajadores activos, pero no para cubrir el de los pensionados. El gasto médico para los pensionados sube a un ritmo más elevado que el gasto de los trabajadores activos, ya que el gasto de aquéllos se ve afectado por tratamientos más costosos y una atención curativa más frecuente, propios de la tercera edad. En porcentaje de los salarios, el déficit de gastos médicos va de 0.88% en 2003 a 4.83% en 2020. En un horizonte de 100 años, se estima que el nivel necesario sería

<sup>9</sup> El déficit señalado se obtuvo suponiendo que el costo se incremente en la misma proporción que el salario de los trabajadores activos; de otra manera, si el gasto médico sube más que los salarios, el déficit aumentaría.

equivalente a 1.9 veces los recursos establecidos actualmente en la ley (8% de las pensiones, de los cuales 4% es con cargo al Instituto y 4% a las dependencias gubernamentales a las que pertenecen los trabajadores (ISSSTE, 2003, valuación).

### Propuesta alternativa para una seguridad social incluyente

Una política alternativa de seguridad social requiere medidas tanto a nivel de la economía del país<sup>10</sup> como del propio sistema de seguridad social, comenzando por los cambios más urgentes para sanear la operación del IMSS y del ISSSTE. Asimismo se requiere de una estrategia de corto, mediano y largo plazos para la constitución de un verdadero sistema de seguridad social. Es impostergable una reforma integral de la seguridad social que escalone una serie de decisiones para constituir un sistema nacional de seguridad social (SNSS), que integre gradualmente las instituciones de seguridad y asistencia sociales y los programas de lucha contra la pobreza. Esto podría facilitarse si la Secretaría de Desarrollo Social es transformada en una Secretaría de Protección Social que absorba gradualmente las instituciones y programas mencionados y los integre en un verdadero sistema.

### Alternativas de reforma para el IMSS

#### *El problema del seguro de enfermedades y maternidad (sem)*

De acuerdo con el análisis realizado, el SEM continúa siendo deficitario, por lo que se necesita efectuar un ajuste en las contribuciones, sobre todo de los patrones. La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 disminuyó las contribuciones al SEM de 12.5% del SBC a 11.4% en beneficio principalmente de los patrones. Con la reforma, el Estado vio aumentada su contribución a una tercera parte para el sostenimiento de todos los ramos de seguros, sin embargo adeuda al Instituto alrededor de 10% de la misma, por lo que éste ha tenido dificultades para financiar los ramos de deficitarios. La dirección del Instituto ha recurrido a reprimir los gastos y el acceso a los servicios de salud de los derechohabientes, así como a una reducción importante en el abasto de medicamentos.

---

<sup>10</sup> El lector puede consultar las propuestas específicas de los módulos de la Agenda del Desarrollo vinculados a la macroeconomía del desarrollo sostenido, el aumento del empleo y las políticas sectoriales. Aquí apuntamos brevemente, como un prerrequisito para establecer una política alternativa de protección social, que es necesario salir del estancamiento en el que se encuentra la economía y la sociedad mexicanas, para crear empleos formales y un mayor número de cotizantes a la seguridad social. Para esto se requiere el cambio del actual modelo de estabilización, por uno que fomente el crecimiento económico con estabilidad, a través de una transformación de la estructura productiva que aproveche las potencialidades del mercado interno, los recursos naturales y energéticos, así como las ventajas competitivas para la exportación. Para esto último es necesario establecer una política industrial que incentive aquellos sectores que fomenten un cambio tecnológico sostenido con vistas a la producción de bienes y servicios competitivos. Además, es necesaria una reforma fiscal integral que lleve a un incremento de los ingresos públicos para fortalecer, tanto la inversión pública que apoye la creación de empleo, como el gasto en desarrollo social.

Los gastos médicos de los pensionados han aumentado más que proporcionalmente que el número de trabajadores activos, pero no es conveniente asignar aumentos a los primeros dado que las pensiones son raquíticas. El aumento de contribuciones debería asignarse mayormente a los patrones y al Estado y en menor escala a los trabajadores activos.

El desfinanciamiento del SEM no sólo está vinculado a los vaivenes de la afiliación de trabajadores en un contexto de insuficiente generación de empleo formal, sino también a que las empresas registran a sus trabajadores con salarios menores al salario real, lo cual ha llevado a un nivel de elusión por parte de un segmento de patrones, que podría ubicarse en alrededor de 20% (IMSS, Informe al Ejecutivo Federal, 2004). Esto hace necesario una nivelación de los SBC de acuerdo con los salarios reales de las empresas.

Las finanzas del SEM no se van a equilibrar si no se rompe la promesa de la dirección del Instituto de mantener sin cambio las contribuciones de los patrones, y si continúa condonando deudas por contribuciones a las grandes empresas. También sería sano que disminuyera los elevados sueldos y prestaciones a sus empleados de confianza, así como eliminar la corrupción sobre todo en los altos niveles administrativos. El Instituto también tendrá que efectuar un esfuerzo de racionalización administrativa, privilegiar la medicina preventiva y abastecerse de medicamentos genéricos evitando arreglos que lo lleven a sobrepagos indebidos.

Otro peligro que se cierne sobre el SEM es la propuesta de privatización de una parte de los servicios de salud, en la cual insiste el Banco Mundial, que de llevarse a cabo debilitaría todavía más las finanzas del IMSS, ya que se pretende subrogar a empresas médicas privadas la atención de los cotizantes de nivel más alto, y dejarle al Instituto los niveles más bajos y con mayores rezagos y riesgos de salud. Se quiere impulsar al sector privado, no por sus propios medios sino por los del IMSS, lo cual podría engendrar no sólo la ruina del Instituto sino también una división de la sociedad en ciudadanos de primera y de segunda en la satisfacción de sus derechos a la salud y al bienestar social.

#### *Convertir las Afore-Siefore en una entidad pública*

El haberle quitado de golpe al IMSS los fondos de pensión para canalizarlos a las Afores-Siefores, lo llevó a una verdadera crisis financiera. Todavía hasta el año 2000 había un pequeño superávit financiero en su operación general, por lo que pudo haberse instrumentado una etapa de transición para reponer gradualmente las reservas de los fondos de pensión, en lugar de privatizarlos.

La gestión privada de los fondos de pensión a cargo de las Afores y las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), no garantiza que los trabajadores tendrán una pensión decorosa a la fecha de retiro. La separación en dos tipos de sociedad mercantil (Afore y Siefore), para protección de los dueños de éstas, lleva aparejados mayores costos de administración, además se han generado una serie de disfunciones que comentamos brevemente.

El funcionamiento de las Afores y Siefores arrastra una serie de problemas que ponen en peligro la conservación del valor de los fondos de retiro de los trabajadores. Más de la mitad de los trabajadores registrados no continúa cotizando por pérdida de empleo formal, pero las Afores les siguen cobran-

do comisiones sobre su saldo. La publicidad de las Afores es engañosa, existen cuentas múltiples (en dos o más Afores), se cancelan cuentas indebidamente, hay omisión en el registro contable de aportaciones, o error en los mismos, así como falta de información en cuanto a las aportaciones voluntarias, entre otros problemas.

No obstante, el principal problema para la conservación del valor de los fondos de retiro son las elevadas comisiones que cobran las Afores, como atestiguan los estados financieros agregados presentados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). Entre 1999 y 2005, estas administradoras privadas cargaron 76 106 millones de pesos (mp) a las cuentas de retiro de los trabajadores, que alcanzaron 44.1% del rendimiento (176 764.4 mp) de los fondos de ahorro de éstos, lo cual es excesivo pero que desafortunadamente es convalidado por la Consar.<sup>11</sup>

Además, las Siefores les asignan a los trabajadores títulos representativos de la inversión a precio alzado, lo cual aumenta de manera ficticia el valor de estos activos, dando la impresión de que son muy rentables; sin embargo, al disminuir las comisiones y la baja de valor proveniente de la inflación, los rendimientos reales han variado de un máximo de 6.8% en 1999 a un mínimo de 2.6% en 2002, con pérdida en los años de 1997 y 1998, en que las Afores incurrieron en elevados gastos de promoción (Soria, 2005).

En realidad, las Afores-Siefores han sido sostenidas por la deuda pública interna en la que se han invertido más de 90% de los fondos, así como por las tasas de interés por arriba de las tasas internacionales, de manera que no han contribuido a fomentar el ahorro interno y la inversión productiva, sino más bien el rentismo.<sup>12</sup>

Una alternativa a las administradoras privadas (Afores y Siefores), podría ser un modelo de administración centralizada de fondos de pensiones para las instituciones públicas de México,<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> En América Latina la ganancia proveniente de las comisiones alcanzó en 2002 el 29.9% y sobre el patrimonio 23.3% (Ferrari, 2004, p. 150). En México nuestro cálculo de 44.1% sobre los rendimientos que obtienen los fondos de ahorro de los trabajadores al ser invertidos por las Siefores son superiores al promedio de América Latina.

<sup>12</sup> De acuerdo con Arancibia (1997, pp. 190 y 197), "Dado el tamaño de la PEA en la economía formal y el bajo nivel de los salarios reales, el impacto relativo y directo del ahorro previsional, será en México, por lo menos en el corto y mediano plazo menor que en Chile" (...) "Definitivamente es ilusorio pensar, que en términos cuantitativos, la capitalización de los fondos de pensiones, nos resuelva la insuficiencia de ahorro interno como una varita mágica. En el largo plazo, si todo va bien, apenas podría representar lo que perdemos por servicio de la deuda externa".

<sup>13</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha propuesto un régimen de pensiones administrado por el Estado, con cotizaciones hipotéticas definidas, que se acumularían en una cuenta virtual a lo largo de la vida laboral, junto con un rendimiento que no es el interés del mercado sino algún otro indicador, como la tasa de crecimiento del PIB o de los salarios. En el momento de jubilación el riesgo dimanante de un aumento de la longevidad lo asumirían los cotizantes/beneficiarios. Sería conveniente añadir un pilar inferior de protección de los ingresos en la vejez, para quienes no alcancen un nivel básico de ingresos contra la pobreza de la ancianidad (Ruiz-Moreno, 2005, p. 106).

similar al de la Caja de Depósitos e Inversiones de Quebec, el cual es un esquema de fondos con administración pública, que maneja los fondos de 15 instituciones públicas, no sólo de pensiones (Stevens, 2004). Los rendimientos que obtuvo fueron de 9.5% anual en 35 años de operación, mientras que las comisiones que cobra son bajas ya que están en función de los costos fijos de administración, los cuales se reparten en 15 instituciones.

Una administradora pública de fondos para el retiro, sin embargo, no garantiza que estos fondos vayan a conservar su valor en el largo plazo. Dado que los fondos de retiro de cada trabajador estarán congelados por 24 años, en este espacio de tiempo existe una posibilidad muy real de que las crisis económicas y devaluaciones del peso así como las inflaciones que suceden a estas últimas, disminuyan el valor real de los fondos. Se necesitaría un esquema de inversión en activos reales, cuyo rendimiento garantizara un aumento del valor de los fondos y, a la vez, que dichos activos no bajaran de valor. Se podría pensar en inversiones de infraestructura y en el sector energético que garantizaran un rendimiento y la conservación del valor de la inversión, salvaguardados por el aval del gobierno federal.

#### *Dar viabilidad al régimen de jubilaciones y pensiones (RJP) del IMSS*

Los informes de la dirección al Ejecutivo Federal y al Congreso inflan los pasivos laborales, expresando que a partir de 2001 aumentan 52 000 mp cada año. Sin embargo, de acuerdo con las mismas cifras de dichos informes, el déficit sólo alcanzaría 8 000 mp en 2004 (Soria, 2005).

Desafortunadamente, la colusión entre el Comité Ejecutivo del SNTSS y la dirección del IMSS, impuso la mayor parte de sus propuestas, trasladando la responsabilidad de financiar la pensión a sus trabajadores. Los nuevos trabajadores que entren a laborar en el IMSS tendrán que pagar una contribución que irá gradualmente del 4 al 10%, y los trabajadores activos, quienes contribuyen con el 3%, también llegarán a 10%. Falta que el IMSS como patrón y el Estado contribuyan para redondear el financiamiento de los nuevos pensionarios.

De cualquier manera, existe un pasivo laboral del RJP no cubierto que es necesario que el Estado lo tome a su cargo (como lo hizo con los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS pendientes de jubilación al implantarse las Afores). Asimismo, que se deroguen los artículos 277 d y 286 k aprobados en agosto de 2004, que prohíben que se usen las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del gobierno federal para el pago de las pensiones de los trabajadores del Instituto de nuevo ingreso.

#### *Aumentar la inversión en infraestructura y equipamiento y llenar las plazas vacantes en el IMSS*

Aun cuando las reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social de 2001 fortalecieron las facultades presupuestarias del Consejo Técnico que permiten la transferencia de excedentes de un año al presupuesto de inversión de ejercicios posteriores, se necesita la elaboración de un presupuesto multianual avalado por el Presupuesto de Egresos de la Federación. El rezago de la inversión viene

de 25 años atrás ya que el promedio de inversión anual por derechohabiente bajó de \$655.00 entre 1981 y 1985 a \$394.00 entre 2001 y 2005 (Informe Anual al Ejecutivo y al Congreso, 2005). Además, de la baja inversión, cerca de 4000 equipos médicos están sin uso de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (Flores, 2005).

Dada la incapacidad para que de los ingresos del Instituto se asigne un presupuesto de inversión que cubra el rezago, es conveniente que se aplique una política de Estado y se asigne un presupuesto extra para cubrirlo, distribuido anualmente entre 2006 y 2020, así como la inversión necesaria para atender el crecimiento de los derechohabientes en ese periodo, tomando en cuenta que por cada aumento de 500 000 trabajadores afiliados, se necesita una inversión de 4 800 mp (Informe Anual al Ejecutivo y al Congreso, 2005). El aumento en la inversión debe ir acompañado del aumento en el número de plazas, cuyo rezago es muy importante, estimándose que no se han cubierto 70 000 plazas vacantes desde las reformas de 1995.

### **Una propuesta alternativa para el ISSSTE**

De acuerdo con los cálculos de Villagómez y García, el costo anual de las pensiones, en un horizonte de 55 años, requiere una contribución media anual de 19.5% de los sueldos, o sea 12.25% más que la actual contribución de 7.25%. Si a la contribución para pensiones se le agrega el aumento de los gastos médicos a pensionados, se necesitaría una contribución total de 10.07% por parte de los trabajadores (similar a lo que se ha convenido entre el SNTSS y el IMSS para apuntalar el financiamiento del RJP) y de 20.02% a las dependencias, instituciones y el gobierno federal, dando un gran total de 30.09% sobre el salario de cotización en el año 2020. Sin embargo, habría que instrumentar una auditoría para evaluar los déficits reales de pensiones y de gastos médicos de pensionados. La propuesta comprende los siguientes puntos:

- a. Que se realice una auditoría del sistema de pensiones y de gastos médicos de pensionados, para establecer el déficit real al que están sujetos, ya que existen grandes discrepancias entre la valuación actuarial del ISSSTE de diciembre de 2003 (la cual es exagerada) y la valuación efectuada por Villagómez y García la cual es más realista. El aumento de las contribuciones en estos rubros para los nuevos trabajadores, tendría que respetar la proporción actual de 29% para estos y 71% para las dependencias e instituciones que fungen como patrón y el Estado. No es necesario establecer reservas para cubrir los gastos médicos de pensionados, sino que el aumento que se estime puede distribuirse año con año, o bien cada cinco años en el periodo 2006-2020.
- b. Que los trabajadores activos actuales del ISSSTE continúen con las mismas contribuciones para las pensiones (3.5% sobre el sbc), y que el Estado absorba el déficit correspondiente, como se hizo con los afiliados al IMSS cuando se implantaron las Afores. La falta de constitución de

reservas durante los años de un bajo número de pensionados no fue responsabilidad de los trabajadores sino del Estado.<sup>14</sup>

- c. No se debe privatizar el sistema de pensiones. El establecimiento y manejo de reservas para cubrir las pensiones de los nuevos trabajadores debe hacerse a través de una entidad pública, que invierta productivamente los fondos de retiro de todas las instituciones de seguridad social.
- d. Para reducir el aumento necesario para cubrir el déficit pensionario, es conveniente aumentar la edad de retiro a 65 años, y aumentar el tiempo de servicio a 35 años.

### La universalización de la seguridad social

La seguridad social tenía en 2004 registrados 55.7 millones de derechohabientes, o sea un 54% de la población (véase cuadro 2), cifra que rebasa 40% de la población que acude a instituciones de seguridad social, de acuerdo con el censo. Quizá esto se debe a que 13% de los que tienen seguridad social acuden a servicios médicos privados según informa el Censo 2000.<sup>15</sup> De cualquier manera, todavía 46% de la población mexicana está fuera de la seguridad social.

Un primer paso sería la homologación de las contribuciones y beneficios para todas las instituciones de seguridad social del país, a través de una Ley General del Seguro Social.<sup>16</sup> Esta Ley podría ordenar la construcción de un Sistema Nacional de Seguridad Social sobre la base de instituciones descentralizadas, es decir, que el IMSS, el ISSSTE y las demás podrían continuar su gestión como unidades autónomas, pero que estarían regidas por una sola ley con beneficios y contribuciones similares.

El seguro de enfermedades y maternidad conservaría iguales beneficios y contribuciones para cada asegurado, independientemente del sbc. En cambio, el seguro para pensión tendría beneficios y contribuciones de acuerdo con el nivel salarial, pero con igual edad de retiro a los 65 o 35 años de servicio. En cambio, la contribución del Estado para pensiones debería ser un porcentaje sobre el sbc igual para todos. De esta manera los asegurados que tienen salarios más altos, conservarían el derecho

---

<sup>14</sup> La falta de constitución de reservas se remonta hasta antes del inicio del ISSSTE, en el que existía un Fondo de Pensiones Civiles que no fue incorporado al Instituto, los fondos en poder de la Aseguradora Hidalgo que fue liquidada, así como los fondos del Fovissste, y la no constitución de reservas para pensiones durante la vida del ISSSTE. Las reservas que existían al final de 2002 ascendían tan sólo a 212 millones de pesos de acuerdo con la valuación actuarial de diciembre de 2003.

<sup>15</sup> De acuerdo con el XII Censo de Población y Vivienda 2000, la utilización de los servicios de salud mostró la siguiente distribución: 40% acude a instituciones de seguridad social, 34% a médicos privados y 26% a instituciones de atención a la población abierta (asistencia social) (INEGI 2004, p. 123), por lo que la universalización de la seguridad social todavía está lejana.

<sup>16</sup> De acuerdo con Ruiz-Moreno (2005, pp. 259-261), se requiere reformar la fracción xxix del apartado "A" del artículo 123 constitucional, basamento de la Ley del Seguro Social, siguiendo estos principios básicos: 1. que la seguridad social no es privatizable atendiendo a su naturaleza pública; 2. bajo un principio de universalidad; 3. el derecho a la vivienda popular; 4. la unificación de sistemas pensionarios. Además habría que reglamentar los esquemas de seguridad social del apartado "B" en sus fracciones xii y xiii del artículo 123 constitucional que es basamento de las leyes del ISSSTE y del ISSFAM.

a una pensión más elevada de acuerdo con sus contribuciones más altas, aunque la cuantía de la pensión estaría moderada por la contribución igualitaria del Estado.

Esta Ley debería dar portabilidad a los asegurados, es decir que en caso de cambio de trabajo del sector público al privado o viceversa no tendrían problema para conservar sus derechos pensionarios.

Un segundo paso simultáneo al primero, sería la incorporación gradual de los servicios asistenciales de salud a la seguridad social en el largo plazo. Este proceso completaría la universalización de la seguridad social que absorbería a la asistencia social. Se puede seguir una estrategia gradual durante tres quinquenios hasta llegar al final de 2020. En materia de salud, la población abierta asciende a un 46% de la población; sustrayendo a este porcentaje un 15% atendido efectivamente por la medicina privada, quedaría 30%, el cual se puede ir incorporando a la seguridad social, sobre la base de 2% anual o 3% si es posible. Esto se puede lograr con las siguientes alternativas:

#### **a. Incremento de la cobertura de IMSS-Oportunidades**

El gobierno de Vicente Fox ha establecido el seguro popular que cubre la atención de la salud, actualmente financiado en 93.7% por el Estado y que ha amparado hasta 2005 a 9.45 millones de habitantes.<sup>17</sup> La estrategia ha sido la de firmar convenios con las instituciones estatales de salud, sobre la base principalmente de las instalaciones médicas de asistencia social. Lo más racional hubiera sido expandir el Programa IMSS-Oportunidades el cual cubre a 10.2 millones de personas que no tienen seguro social y tiene mejores indicadores de salud que el seguro popular.

Ambos programas cubren a cerca de 20 millones de personas, por lo que faltarían por cubrir 11 millones, cuya cobertura se puede lograr en los próximos 10 años. El IMSS-Oportunidades debería absorber gradualmente al seguro popular, tratando de incorporar a grupos de población que puedan pagar no sólo el seguro de salud sino también el de pensión.

#### **b. Pensiones a los mayores de 65 años**

Para completar el esquema del IMSS-Oportunidades, falta dar a esta población un seguro de retiro. Se debería incorporar de inmediato a la población mayor de 65 años que no está pensionada. Los mayores de 65 años a finales de 2005 ascendían a 4.8 millones de personas; de éstas 60% está amparado ya por la seguridad social, por lo que restarían 1.92 millones a cubrir. Asumiendo una pensión de un salario mínimo, o sea 18 000 pesos anuales, se necesitarían 34 578 millones de pesos, es decir, una cuarta parte de los recursos que actualmente se asignan a los programas de lucha contra la pobreza, cuyo presupuesto ascendió a 129 409 mp en 2005.

---

<sup>17</sup> Los recursos asignados al seguro popular fueron 2963 mp en 2004 y 1935 mp en 2005 (Quinto Informe de Gobierno 2005, Anexo estadístico p. 122), cuyo nivel es muy bajo por lo que parece que es un programa de legitimación del Ejecutivo federal.

### c. Los programas de lucha contra la pobreza

Deberían asignar una cantidad mensual en dinero a niños y familias, que no estén condicionados y filtrados por una burocracia inútil que absorbe por gastos y por corrupción una tercera parte de los recursos actuales.

### Conclusiones

La seguridad social es un derecho humano, por lo que constituye una obligación del Estado el establecimiento de las bases para prestar este servicio, ya que no puede disminuir su grado de responsabilidad aduciendo sus elevados costos y pasivos contingentes. Debe tenderse a la universalidad de la seguridad social, por lo que es menester incluir a los grupos marginados, como es el caso de dos terceras partes de la población indígena que carecen de ésta.

Es necesaria la construcción de un Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) universal, que se formalice en una reforma de las fracciones XXIX del apartado "A" y de las fracciones XI y XIII del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, como base de una Ley General de Seguridad Social que homologue los beneficios, las contribuciones, la edad de retiro y los años de servicio en todas las instituciones. Podría ser un sistema descentralizado dentro del cual funcionen las actuales instituciones, pero sujetas a normas similares.

La crisis del sistema de la seguridad social en México debe comenzar a resolverse mediante el cambio del modelo de estabilización y crecimiento de corte financiero, el cual ha estancado el progreso de la economía y del empleo formal, que a su vez ha impactado severamente a las instituciones de seguridad y asistencia sociales.

La privatización del sistema de pensiones del IMSS no garantiza que sus afiliados reciban una pensión adecuada a la edad de retiro. La mitad de los asegurados inscritos en las Afores no cotizan regularmente por pérdida del empleo, y tanto éstos como los que cotizan regularmente están sujetos a elevadas comisiones que representan 44% de los rendimientos de sus ahorros. La rentabilidad también se ve disminuida por la inflación, la cual en tiempos de crisis aumenta sobremedida, constituyendo un verdadero riesgo para la conservación del valor de los fondos de ahorro de los trabajadores, durante los 24 años en que los tienen cautivos las Afores.

Para eliminar la voracidad e incapacidad de las Afores y las Siefores éstas deben liquidarse y ser absorbidas por una entidad pública que administre las reservas pensionarias de las instituciones de seguridad social y los invierta productivamente. Se debe terminar el financiamiento de la deuda pública interna con estos fondos e invertirlos en proyectos productivos reales que conserven el valor de éstos.

Los actuales trabajadores activos de las instituciones de seguridad social no son responsables de la falta de constitución de reservas pensionarias, por lo que es responsabilidad del Estado tomar a su cargo las pensiones en curso. Los aumentos de contribuciones para los nuevos trabajadores deben ser míni-

mos, tomando en cuenta que las contribuciones deben ser tripartitas. Aun instituciones como el ISSSTE son tripartitas (el trabajador, la dependencia gubernamental que actúa como patrón y el Estado).

El seguro de enfermedades y maternidad, dentro del cual se solventan los gastos médicos a pensionados, debe reestructurar sus contribuciones de manera realista y en la proporción que corresponde a las tres partes y no sólo a los trabajadores. No se requieren reservas, sino que la ley autorice ajustes periódicos, y menos si las reservas se utilizan para financiar la deuda pública o para beneficio privado.

Entre 2006 y 2020 es necesario implantar un proceso de absorción de las instituciones de salud que atienden a la población abierta por parte de un Sistema Nacional de Seguridad Social. El IMSS-Oportunidades podría absorber el seguro popular y constituir la base para que la población abierta no atendida por la medicina privada se incorpore a la seguridad social, sin perjuicio de la operación de las instituciones de salud privadas. Los deciles de ingreso más bajos de la población no contribuirían a este seguro y se atraería a los que sí pueden contribuir.

Es factible incorporar en el corto plazo a 1.9 millones de personas mayores de 65 años a una pensión de un salario mínimo mensual con cargo al presupuesto de los programas de lucha contra la pobreza. El resto de los adultos mayores de esa edad (2.9 millones) ya gozan o están por acceder a una pensión en las instituciones de seguridad social.

El presupuesto de la SSA y de los programas de lucha contra la pobreza debe ser absorbido gradualmente por el SNSS. Estos últimos programas deben ir disolviéndose y transformarse en programas compensatorios para niños, mujeres y campesinos pobres que reciban una cantidad mensual no sujeta a condicionamientos, ya que estos últimos constituyen la justificación de la existencia de grandes burocracias, que filtran el apoyo gubernamental y lo utilizan con fines políticos y personales. El SNSS podría ser construido y regulado por una Secretaría de Protección Social que sustituiría a la actual Secretaría de Desarrollo Social.

## Bibliografía

- Arancibia, Juan, 1997, "La reforma del sistema de pensiones y el ahorro interno", en S. Osorio y Ramírez, *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, México, UNAM-IEC/Triana, pp. 179-199.
- Banco Mundial, 1998, *Proyecto de reforma Banco Mundial-IMSS*, México, traducción de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados.
- Boltvinik, Julio, 2003, "Pobreza indígena por tamaño de localidad", *La Jornada*, México, 18 de abril, p. 22.
- Consar, 2003, "Estados financieros Afores y Siefores", México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, página web.
- El Financiero*, México, 14 de febrero de 2006, p. 34.
- Ferrari, Walter A., "El dilema de la seguridad social en el Cono Sur", en J. Beristáin *et al.*, *Sistemas de pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Comisión de Seguridad Social, Cámara de Diputados, pp. 135-158.

- Flores, Fernando, 2005, "Comparecencia del Director General del IMSS ante la Comisión de Seguridad Social del Senado de la República", México, 22 de noviembre.
- Fox Quesada, Vicente, 2005, *Informe de gobierno 2003, 2004, 2005*, Anexo estadístico, México, Poder Ejecutivo federal.
- García, Héctor U., et al., 2004, *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, IET/Fundación F. Ebert.
- García Nieto, Héctor, 2005, "Las razones de los que votamos en contra", *Trabajadores*, año 9, núm. 50, septiembre/octubre, pp. 2-5.
- Gutiérrez, Esthela, 1988, "De la relación salarial monopolista a la flexibilidad del trabajo, México 1960-1986", en E. Gutiérrez (coord.), *Testimonios de la crisis. 2. La crisis del Estado del bienestar*, México, Siglo XXI/UNAM, pp. 129-173.
- IMSS, 1964-2003, *Memoria estadística, años 1963, 1970, 1980, 1992, 1998, 2000 y 2002*, México, Exposición de motivos de la reforma a la Ley del Seguro Social, 8 de noviembre de 1995, *Decreto de Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995*, México.
- , 2002, *Proyecto de reforma del IMSS*, versión para evaluación del Banco Mundial, México, enero de 1998, XC Asamblea del IMSS, México.
- , *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, junio de 2004 y 2005.
- , 2004, *Aspectos básicos del régimen de jubilaciones y pensiones. Preguntas y respuestas para los trabajadores del IMSS*, México.
- , INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones 1995, 1996 y 2003, Aguascalientes, 1996, 1997 y 2004.
- , 2004, *Mujeres y hombres en México*, Aguascalientes.
- ISSSTE, 2003, *Valuación financiera y actuarial al 31 de diciembre de 2002*, México, ISSSTE.
- Informe anual de actividades 2004*, México, ISSSTE, 2004.
- Laurell, Assa C., 1996, "La nueva concepción de los servicios de salud", en María Luisa Massot (coord.), *Alternativas de reforma de la seguridad social*, México, UAM-X/F. Ebert, pp. 51, 66.
- Nacional Financiera, 1988, *La economía mexicana en cifras 1988*, México.
- Oliva, Ofelia, y Francisco Reyes, 2003, "Reforma del Estado: IMSS y movimiento de las y los trabajadores", en Ana A. Solís et al., *Globalización, reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, México, ITACA, pp. 201-220.
- Proceso*, núm. 1117, México, 29 de marzo de 1998 y núm. 1118, 5 de abril de 1998.
- Ruiz-Moreno, Ángel G., 2005, *Los sistemas pensionarios de las universidades públicas en México*, México, Porrúa.
- Salama, Pierre, 1999, *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*, México, FCE/U de G.
- SNTSS, 2004, *Propuesta para el fortalecimiento del régimen de jubilaciones y pensiones*, México, Comité Ejecutivo Nacional 2002-2006 del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.

- SNTSS-IMSS, 2005, "Convenio adicional para las jubilaciones y pensiones de los trabajadores de base de nuevo ingreso", México, 14 de octubre.
- Soria, Víctor M., 1988, "La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el periodo 1971-1985" en, E. Gutiérrez (coord.), *Testimonios de la crisis. Vol. 2. La crisis del Estado del bienestar*, México, Siglo XXI/UNAM, , pp. 174-203.
- , 1999, "Las tendencias privatizadoras de los servicios de salud y seguridad social en México: una estrategia para la regulación de la pobreza, en Ana A. Solís y otros (coords.), *México: trabajadoras, trabajadores y sindicatos*, México, UAM-1, DCSH, pp. 31-7.
- , 2002, "Las onerosas comisiones de las AFORES y los riesgos del sistema", *Lux. Revista de los Trabajadores*, núms. 519 y 520, México, pp. 48-51.
- , 2003, "Recesión económica, política social y reforma del Estado: su impacto en el IMSS", en Ana A. Solís et al. (coords.), *Globalización. Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, México, ITACA, pp. 45-72.
- , 2005, "Las reformas estructurales de la seguridad social mexicana y el debilitamiento del sistema de protección social" [ponencia] *Seminario internacional crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas-CID-Alcaldía Mayor Bogotá, 19-21 de septiembre.
- Stevens, Dennis, 2004, "La tercera vía: el modelo CDP Capital", en J. Beristáin, *Sistema de pensiones (...), op. cit.*, pp. 57-64.
- Villagómez, Alejandro, y Francisco García, 2005, "Reforma al sistema de pensiones del ISSSTE", *Investigación Económica*, vol. LXIV, núm. 252, México, abril-junio, pp. 159-185.



## Financiamiento y acceso a la salud en México: políticas alternativas

*Raúl E. Molina Salazar\**

En este trabajo se analizan los desafíos que enfrentan los servicios de salud en México y se exponen los obstáculos financieros para avanzar en el cumplimiento a la garantía constitucional de protección a la salud para toda la población, y cuyo derecho dista mucho de estar aplicado en términos reales. Éste es un enorme desafío dado de que el país cuenta con más de 50 millones de personas viviendo en la pobreza, con un coeficiente de Gini muy elevado en el ámbito internacional a los que se les ha excluido de los servicios de salud y la respuesta institucional en el área de la salud a esta población queda circunscrita a esquemas de atención focalizados, a la cual ahora se les sobrepone otro esquema de servicios dirigido a los hogares en pobreza de grupos de población específicos y para algunos casos de padecimientos con el así llamado seguro popular.

### Condiciones de salud de la población

La salud de la población en México ha mejorado sensiblemente en las últimas décadas al igual que en otras regiones del mundo. La tasa de mortalidad infantil en menores de un año (TMI) por cada 1 000 niños vivos ha venido descendiendo de 50.9 registrada en 1980 hasta lograr una tasa de 18.0 en 2004, pero se debe hacer notar que la probabilidad de morir en el primer año de vida es 25% superior en el caso de los niños que de las niñas. La esperanza de vida al nacer (EVN) se ha elevado a los 75 años en promedio para 2004, cuando se reportaban 67 años en 1980. La EVN de las mujeres es 4.9 años superior a la de los hombres.

Las enfermedades infectocontagiosas han venido presentando una disminución significativa; así por ejemplo se tiene que las enfermedades por infecciones respiratorias agudas disminuyeron de 120 muertes por 100 000 menores de cinco años en 1990, a una tasa inferior a 30 en 2004, pero aún se presentan tasas elevadas en los estados de menores ingresos como Chiapas y Tlaxcala. La proba-

---

\* Departamento de Economía Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

bilidad de morir por diarreas en los estados del sur es 10 veces mayor que la de Nuevo León. La persistencia de este tipo de enfermedades se vincula tanto a las condiciones de pobreza como a la carencia de servicios de salud adecuados.

Cuadro 1

**México: tasa de mortalidad infantil de menores de 1 año y tasa de cáncer cervicouterino a nivel estatal, 2002**

Estados	Tasa mortalidad infantil menores de 1 año <sup>1</sup>	Tasa de cáncer cervicouterino <sup>2</sup>
Total nacional	16.45	20.7
Aguascalientes	14.45	19.7
Baja California	16.85	18.0
Baja California Sur	19.35	18.0
Campeche	14.15	25.9
Coahuila	10.90	22.7
Colima	12.60	38.5
Chiapas <sup>1</sup>	6.05	34.0
Chihuahua	18.50	22.8
Distrito Federal	19.70	17.2
Durango	8.80	15.1
Guanajuato	19.20	19.4
Guerrero	6.0	26.5
Hidalgo	14.50	17.4
Jalisco	14.50	20.1
México	23.15	19.9
Michoacán	11.10	24.5
Morelos	11.50	31.3
Nayarit	7.35	27.3
Nuevo León	12.25	15.1
Oaxaca	15.15	31.3
Puebla	28.05	23.1
Querétaro	18.70	17.6
Quintana Roo	13.75	28.2
San Luis Potosí	15.00	25.5
Sinaloa	5.65	21.4
Sonora	16.50	19.9
Tabasco	17.40	27.5
Tamaulipas	10.90	20.1
Tlaxcala	23.85	22.1
Veracruz	15.70	30.9
Yucatán	14.50	32.5
Zacatecas	15.35	18.9

<sup>1</sup>Tasa de mortalidad observada en menores a un año, por 1000 habitantes menores a un año, de acuerdo con la base de datos INEGI, 2003 y las proyecciones 2000-2050 del Conapo, 2002.

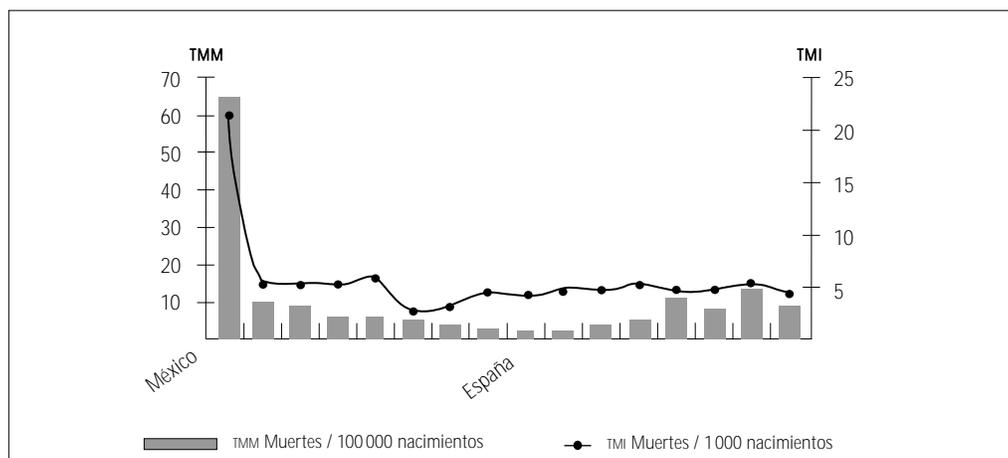
<sup>2</sup>Tasas de mortalidad por 100000 mujeres de 25 años y más, estandarizadas por el método directo con base en el promedio de población por grupo de edad de la población mundial estándar 2000-2025.

El proceso de transición epidemiológica ha elevado persistentemente las enfermedades crónicas y degenerativas, entre ellas las cardiovasculares y la diabetes (Secretaría de Salud, 2004), las cuales producen más de 55% de las muertes anuales. La diabetes mellitus es la primer causa de muerte en el país con una tasa del 59 por 100000 habitantes, y sus problemas están asociados a la carencias que presentan los servicios de salud en el país, los cuales no permiten tener un diagnóstico oportuno, así como a la falta de adherencia a los tratamientos de parte de los pacientes.

Las condiciones de salud distan mucho de considerarse adecuadas cuando se observan los enormes rezagos que existen al interior del país, entre regiones y grupos étnicos, así como cuando se comparan los indicadores nacionales con los internacionales.<sup>1</sup> Las diferencias al interior del país se observan en el cuadro 1, en donde se puede ver que la TMI en Puebla es cinco veces superior a la de Guerrero; y de que la TCC de Colima es superior a la de Nuevo León 2.5 veces.

Al comparar las condiciones de salud de México con la Unión Europea se muestra el enorme rezago que tiene el país en esta materia. La TMI de México es cinco veces superior a la de la Unión Europea y la TMM es seis veces superior (véase la gráfica 1). Si bien en el caso de la TMI se puede relacionar más con los problemas de pobreza y desigualdad, la TMM, a estas condiciones, se les debe agregar la carencia de acceso a servicios de salud adecuados; aun dentro del contexto de los países latinoamericanos ambas tasas muestran un gran rezago.

Gráfica 1  
TMM, TMI Unión Europea y México

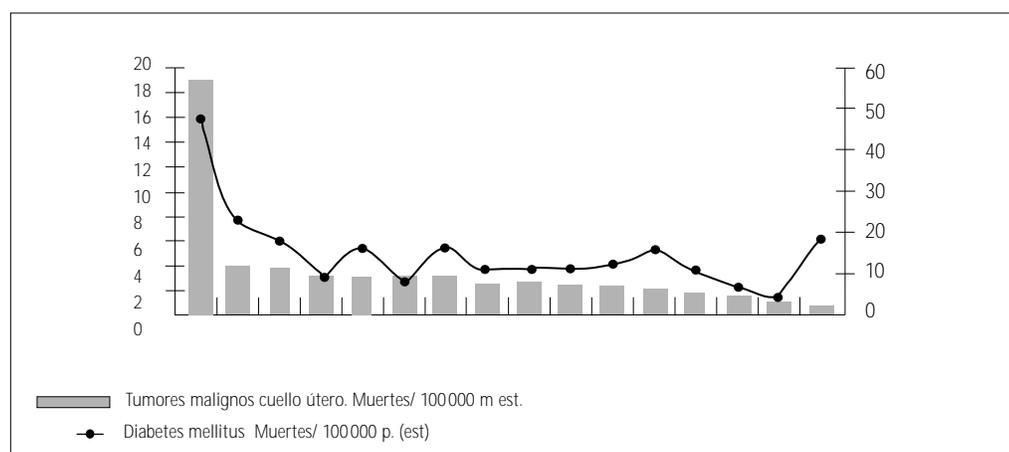


Fuente: ECO-Salud ocde 2005. ocde, París, 2005.

<sup>1</sup> Mariana Barraza-Llorens, *et al.*, "Addressing Inequity in Health and Health care in Mexico", *Health Affairs*, mayo-junio de 2002; 21(3), pp. 47-56.

Gráfica 2

Tasa de cáncer cervicouterino y diabetes mellitus en la Unión Europea y México, 2001



Fuente: ECO-Salud OCDE 2005. OCDE, París, 2005.

El cáncer cervicouterino y el cáncer de mama son dos padecimientos que requieren de los servicios de salud una atención oportuna en su diagnóstico y una intervención y tratamiento adecuados para su control; en ambos casos se tiene que México registra una tasa de ocho y cuatro veces superior respectivamente al promedio que se registra en la Unión Europea. Si tomamos estos padecimientos para estudiar la eficacia de los servicios de salud, como enfermedades trazadoras, y como a una expresión de la calidad de la atención de los servicios de salud, de vuelta vemos que en ambos padecimientos se presenta un enorme rezago en México por la desarticulación de los servicios, además de las diferentes condiciones de acceso definidas por su situación laboral y sus niveles de ingreso.

### Financiamiento y exclusión de los servicios de salud en México

Un estudio sobre las necesidades de salud a principios de la década de los ochenta señalaba lo siguiente: "ninguna de las instituciones de servicios personales de salud en México está estructurada de tal forma que le permita brindar, a la población que sirve, un servicio eficiente y eficaz. Esta situación es consecuencia de la fragmentación del sector salud".<sup>2</sup> Al inicio de este nuevo milenio las condiciones no parecen haber cambiado mucho en México, por lo que no se puede hablar de un sistema de salud, dado que los servicios de salud se proporcionan de una manera fragmen-

<sup>2</sup> Coplamar, "Necesidades esenciales en México", *Salud*, núm. 4, México, Siglo XXI, 1982.

tada e inequitativa, sin una visión global y con una escasa regulación. El 55 % de la población está cubierta por los servicios de la seguridad social, a la cual pertenecen aquellos grupos con un empleo formal, o bien los empleados gubernamentales; estos grupos constituyeron la base del sistema corporativo mexicano que mantuvo la hegemonía del poder por más de 70 años. La organización de la seguridad social tiene un esquema de regionalización con cobertura nacional y con un sistema de referencia entre los niveles de atención. El resto de la población, que es más de la mitad de la población mexicana, y no fue incluida en estos programas de la seguridad social, se atiende en los servicios desarticulados que ofrece la Secretaría de Salud o en los servicios privados; ambos servicios tienen una gran heterogeneidad.<sup>3</sup> Tanto los servicios de la Secretaría de Salud como en los servicios privados no cuentan con un sistema de referencia entre los niveles de atención a la salud. En la Secretaría de Salud se encuentran los servicios especializados de los institutos de salud o los hospitales regionales, los cuales están bien equipados y son centros de excelencia en la investigación médica, y por otro lado se encuentran los servicios de atención primaria con una carencia crónica de insumos médicos y con una infraestructura deteriorada. A pesar de todo, el sector público proporciona la mayor cantidad de servicios hospitalarios como ambulatorios en donde el papel del sector privado se mantiene como complementario (véase el cuadro 2).

La población derechohabiente de la seguridad social, en un esquema de prepago, recibe atención gratuita o libre de cargo alguno al momento de recibir los servicios de salud, así como los medicamentos. La población no asegurada tiene acceso a los servicios públicos de la Secretaría de Salud sobre la base de cuotas de recuperación en donde generalmente no se incluye el medicamento, el

Cuadro 2

**Flujo de servicios de salud en México 2003**

	Hospitalarios (porcentaje)	Ambulatorios (porcentaje)
Sector público	90	86
• Secretaría de Salud	48	71
• Seguridad social	42	15
Sector privado	10	14

Fuente: Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal, Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud.

<sup>3</sup> Daniel López Acuña, *La salud desigual en México*, México, Siglo XXI Editores, 1983.

cual se debe adquirir a precios de mercado en las farmacias particulares.<sup>4y5</sup> Además de estos esquemas, el gobierno ha diseñado algunos programas específicos para ampliar la cobertura a los servicios de salud para la población no asegurada, como el seguro popular de salud. Este seguro ofrece un paquete reducido de servicios de salud básicos para paliar el gran rezago existente de servicios en el país. Uno de los retos más importantes del seguro popular va a ser la ampliación de la cobertura inicial de los servicios de salud que ofrece programas, pues esto constituye una de sus grandes debilidades, como ha sido comentado por varios autores.<sup>6</sup>

Los servicios privados se encuentran altamente segmentados y generalmente se establecen bajo un esquema de pago por evento, según el ingreso monetario de los pacientes. Por un lado están los grandes complejos hospitalarios privados de avanzada tecnología en donde se pueden atender patologías de gran complejidad, sobre la base de precios de mercado, en la población que dispone de ingresos monetarios elevados o que cuenta con algún seguro privado. Los grupos de pacientes que cuentan con seguros privados representan 3% de la población. Por otro lado se tiene una gran cantidad de consultorios privados y clínicas de primer o segundo nivel de atención con pobre equipamiento, en donde se prestan servicios a la población de bajos ingresos.

Cuadro 3

**Fondos de financiamiento en los servicios de salud en México, 2003**

	(Porcentaje)
Público	45.0
• Secretaría de Salud	13.0
• Seguridad social	32.0
Privado	55.0
• Seguros privados	3.0
• Medicina individual	52.0

Fuente: Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal, Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud.

<sup>4</sup> En la seguridad social se incluyen a los fondos financieros que manejan diferentes instituciones como el IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena y Semarnat.

<sup>5</sup> Los servicios de la Secretaría de Salud incluyen al sistema descentralizado administrado por el gobierno federal y el estatal.

<sup>6</sup> Olivia Arellano, *Desigualdad, pobreza, inequidad y exclusión. Diferencias conceptuales e implicaciones para políticas públicas*, UAM, PAHO, 2004, en [www.paho.org/Spanish/DPM/SHD/HP/hp-xi-taller04-pres-lopez-arellano.pdf](http://www.paho.org/Spanish/DPM/SHD/HP/hp-xi-taller04-pres-lopez-arellano.pdf).

El 55% del financiamiento proviene de los hogares y el resto proviene del sector público (véase el cuadro 3). El financiamiento que proviene de los hogares se distribuye de la siguiente forma: 51% de los gastos son pagos directos de bolsillo a los proveedores de los servicios de salud, 3% se emplea para cubrir las primas de los seguros privados y 1% para cubrir el monto de las cuotas de recuperación. Como es bien sabido en la literatura, el pago directo de bolsillo es la forma más regresiva de financiamiento, además de que representa un riesgo de empobrecimiento para las familias.

En México, el financiamiento a los medicamentos es básicamente vía el bolsillo de los hogares, lo que condiciona la forma de acceso a los medicamentos, ya que su consumo no se relaciona con las necesidades de salud sino con la disponibilidad de ingreso. En los servicios públicos (seguridad social e instituciones públicas) tan sólo se provee 17% del medicamento a través de canales institucionales sin el cobro directo, y el resto proviene de los hogares.<sup>7</sup> Ante la ausencia de una respuesta institucional, y la falta de regulación de la industria farmacéutica, el gasto en medicamentos de los hogares como proporción al gasto total en salud representaba 23.8% en 1992, y se elevó al 50.2% en el año 2004. El decil de más bajos ingresos, al carecer de un empleo forma no tiene acceso a los servicios de la seguridad sociales, por lo que tiene que desembolsar 63% de su gasto en salud, a los medicamentos, sin una prescripción por un profesional de la salud.<sup>8</sup>

El financiamiento que proviene de recursos públicos se distribuye de la siguiente manera: 32% lo administra el gobierno federal vía la seguridad social y 13% los servicios descentralizados federales o estatales. El gasto per cápita en salud, en la seguridad social, es el doble del gasto en la

Cuadro 4

**Recursos financieros en los servicios de salud pública**

Institución	gasto per cápita (pesos corrientes 2002)
Seguridad social	2 128
IMSS	2 224
ISSSTE	2 654
Pemex	9 467
Secretaría de Salud	1 139
Federal	943
Estatal	198

Fuente: Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal, Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud.

<sup>7</sup> IMSS, *El mercado farmacéutico mexicano*, IMSS, México, 2004.

<sup>8</sup> Estimaciones propias con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2004.

Secretaría de Salud; pero el gasto que realizan los servicios descentralizados, estatales, sólo representa 10% de los primeros (véase el cuadro 4).

Un rasgo adicional de la inequidad de los servicios de salud es el que se observa en los padecimientos de elevado costo como el cáncer o el sida, para los cuales las personas que carecen de seguridad social no tienen acceso a una terapia adecuada. A una persona con VIH/sida, sólo se le proporciona el acceso a un tratamiento integral adecuado en las instituciones de seguridad social, por lo que se ha podido reducir significativamente la mortalidad en estas instituciones. Fuera de éstas, el tratamiento queda sujeto a la disponibilidad del ingreso de los hogares. En la Secretaría de Salud, aun cuando se ha aumentado el acceso al tratamiento de los medicamentos antirretrovirales no se ha podido establecer un programa integrado de atención a los pacientes con VIH/sida, por lo que no se ha presentado una reducción en el número de casos y en la tasa de mortalidad entre esta población.<sup>9</sup> Una situación similar enfrentan las personas que se enferman de cáncer u otros padecimientos que requieren tratamientos costosos, pues los servicios de salud públicos sólo atienden a un número reducido de estos pacientes por las limitaciones financieras, y la atención en los servicios privados queda sujeta a la disponibilidad de los ingresos de las familias.

Sin duda alguna, el sujetar el acceso a los servicios de salud de la mayor parte de la población a un esquema de pago por evento, en un país de bajos ingresos y de enorme desigualdad limita la eficacia de los servicios, y excluye a la población sin acceso a la seguridad social y de bajos ingresos a un tratamiento adecuado a los servicios de salud. Los estudios de pobreza y desigualdad muestran con toda claridad la gran desigualdad de ingresos que existe en el país; el elevado coeficiente de desigualdad de Gini de 0.47 en 2004 en México,<sup>10</sup> está sobre el promedio latinoamericano y muy por encima del de los países de la OCDE.<sup>11</sup>

Ahora bien, en estudios recientes se ha mostrado que no sólo es importante el nivel de los ingresos per cápita en un país, sino también su distribución, pues se considera que una mala distribución del ingreso puede ser un factor de mayor peso que una caída del ingreso per cápita en la disminución de los niveles generales de salud de la población.

Las elevadas tasas de las enfermedades infecciosas, y en especial de las enfermedades crónico-degenerativas que se presentan en el país, como se mostró en el apartado anterior, no se podrán controlar sin un esquema solidario de financiamiento, en donde el acceso a los servicios de salud no esté condicionado a la disponibilidad de ingreso para el pago por el evento o condición de salud.

---

<sup>9</sup> Raúl E. Molina Salazar *et al.*, "Financiamiento y acceso al tratamiento del VIH/sida: el caso de Brasil y México", en *Políticas farmacéuticas y estudios de utilización de medicamentos en Latinoamérica*, UAM-OPS-Fundación Osvaldo Cruz, México, 2003, pp. 75-92.

<sup>10</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*, México, INEGI, 2005.

<sup>11</sup> Enrique Hernández Laos, *Mercado laboral, desigualdad y pobreza en América Latina*, UAM-Juan Pablos, México, 2006.

## El debate sobre el financiamiento: público o privado

Las políticas neoliberales de ajuste estructural que se han venido implantando globalmente conllevan la reducción del tamaño del Estado, a la vez que impulsan la participación privada, en especial en el ámbito de las prestaciones sociales. Los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial han jugado un papel central en el diseño de estas políticas. La ampliación del mercado en el sector salud se plantea como la medicina para la solución de los problemas de eficacia y eficiencia que aquejan al sector, pues se parte de la premisa de que el sector público es un proveedor ineficiente en donde quedan al margen consideraciones sobre cobertura y equidad, las cuales son desechadas por los servicios privados. Este tipo de políticas ha generado una gran controversia por lo que una parte importante de la discusión converge sobre las formas de organizar el financiamiento y la provisión de los servicios de salud.

Dentro de esta concepción se ha venido estipulando que el Estado no debe seguirse viendo como el único responsable del derecho ciudadano a la salud, sino que se deben "crear mecanismos y espacios para hacer del usuario de los servicios el depositario de un derecho social fundamental, un sujeto activo ante los procedimientos de la institución médica y un actor en la toma de decisiones".<sup>12</sup> En este punto se parte de una concepción del individuo racional que debe ser consciente de los problemas de salud que puede enfrentar y destinar parte de su ingreso a la previsión de contingencias. Esta visión de la función del Estado en materia de salud, contraviene radicalmente la obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud, en la cual los criterios o consideraciones sobre la poca o mucha racionalidad de los individuos no debe ser un elemento para condicionar la prestación de los servicios; sino más bien debe prevalecer únicamente el de ciudadanía.

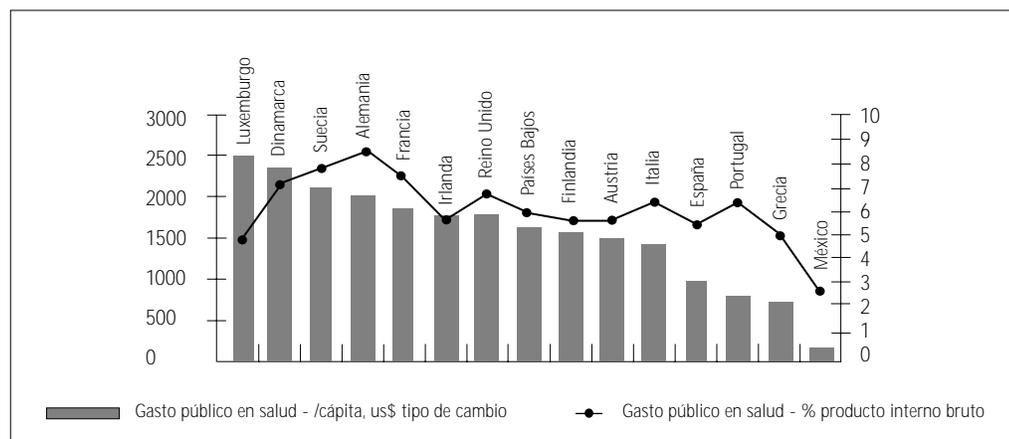
En los países de ingresos elevados, como en la Unión Europea, la organización y el financiamiento de los servicios de salud se realiza con base en un esquema solidario con impuestos generales o de seguridad social compulsiva, con una cobertura universal. El financiamiento del sistema de salud en Inglaterra es vía el impuesto sobre los ingresos; y en el caso de Francia las cuotas a la seguridad social se basan en el monto de los ingresos, los cuales se complementan con un subsidio gubernamental para cubrir los costos de este sistema de salud. Con estas formas de financiamiento se eliminan los problemas a que dan lugar la selección adversa y del riesgo moral de los esquemas de seguros. De la gráfica 3 se desprende que el gasto en salud como porcentaje del PIB en la Unión Europea es de 6% en promedio, mientras que en México sólo llega a 2.7%; el gasto público per cápita en salud promedio de la Unión Europea alcanza \$1484.00 dólares; mientras en México sólo llega a \$171.00.

---

<sup>12</sup> Julio Frenk, "Mensaje del secretario de salud", *Programa Nacional de Salud 2001-2006. La democratización de la salud en México: hacia un sistema universal de salud*, Secretaría de Salud, México, 2001.

Gráfica 3

Gasto público en salud per cápita y gasto público como porcentaje del PIB: Unión Europea y México



Fuente: Eco-Salud oCDE 2005, París, 2005.

En los países de elevados ingresos, la respuesta siempre ha sido favorable hacia una forma pública de atención a la salud, pero para los países de bajos y medianos ingresos como México la tendencia ha sido la opuesta. Mientras que en los países europeos se ofrece cobertura universal con buenos servicios de salud para todos los ciudadanos, en México se excluye de servicios de salud básicos a la población sin empleo formal y de bajos ingresos.

Más aún, las reformas de financiamiento de corte neoliberal a la vez que recortan el gasto público incentivan el financiamiento de los hogares, pues se considera que parte de los problemas fiscales del gobierno se originan por los costos crecientes de la seguridad social (pensiones y salud); es por ello que se plantea el retorno de las prestaciones sociales al ámbito del mercado,<sup>13</sup> ante la debilidad de las fuentes gubernamentales.<sup>14</sup> En el caso de los mecanismos de pago, se ha considerado que éstos podrían mejorar el desempeño institucional al introducir mecanismos de mercado,<sup>15</sup> y de prestación de servicios, en donde al gobierno se le relega a la parte normativa.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Mario O. Paganini, "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", en José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán (edit.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, IMSS, FCE, ISSSTE, 1992, p. 26.

<sup>14</sup> J. Akin Birdsall N. y D. de Ferranti, *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform*, World Bank Policy Study, Washington, D.C., 1987, World Bank. World Development 1993: Investing in Health, Washington, D.C., 1993, World Bank.

<sup>15</sup> C. Griffin, *User Charges for Health Care in Principle and Practice*, EDI Seminar Paper núm. 37, Washington, D. C., World Bank, 1988.

<sup>16</sup> A. Einthoven, "Market-Based Reform of U.S. Health Care Financing and Delivery: Managed Care and Managed Competition" in George Shiever (ed), *Innovations in health care financing*.

Una parte central del debate del financiamiento se orienta a la discusión sobre la separación entre el financiamiento y la prestación de los servicios. Las fuentes del financiamiento pueden provenir del sector público, sector privado, hogares y externas. En el caso de la provisión de los servicios sería útil distinguir entre proveedores públicos y privados. El financiamiento y la prestación de los servicios pueden ser de la misma fuente, como lo es en un hospital público, pero también pueden ser con financiamiento público y con prestación privada, como en el caso de las ONG.

Los cambios en las fuentes y en la composición del financiamiento pueden afectar el acceso y la equidad de los servicios de salud, así como definir el carácter progresivo o regresivo de las políticas financieras. Aquí es crucial definir el centro de la toma de decisiones, si ésta proviene de un centro solidario o de una base individual. El financiamiento a la salud en los países de la Unión Europea no se ha dejado a la disponibilidad del ingreso de los hogares, antes bien éstos se basan en fuentes solidarias con el apoyo de los ingresos públicos. En la gráfica 2 se observa claramente que la mayor parte de los países de la Unión Europea cuentan con un financiamiento público fuerte, bajo el principio de solidaridad, mientras que lo contrario a este patrón sucede en México en donde se abandona al mercado, a la disponibilidad de ingreso de las familias, el acceso a los servicios de salud.

El gasto privado de los hogares asume las formas de cuotas de recuperación y de cobro directo a los usuarios, por la prestación de servicios públicos, así como el pago directo por la compra de servicios o insumos privados.

En la búsqueda de mayores ingresos gubernamentales, el cargo a los usuarios se ha incrementado significativamente en los países en desarrollo. Las cuotas de recuperación a la vez que reducen el gasto gubernamental trasladan dichos costos a los hogares. Sin embargo, se debe hacer explícito que el monto de los ingresos recaudados bajo este mecanismo, en general ha sido muy bajo.

En los países en desarrollo, la participación del sector privado en salud se ha presentado tanto en la parte de financiamiento como en la de prestación de los servicios. Los programas de austeridad gubernamental, así como la deficiente administración han significado que los servicios gubernamentales muestren un mal desempeño. Debido a esto, los pacientes buscan la atención privada de médicos, clínicas, hospitales y aun a los proveedores de servicios no tradicionales.

Una fuente importante de financiamiento lo constituyen los esquemas de aseguramiento público o privado, en donde se incluye a un tercero quien le paga al proveedor de servicios una parte o el total de los gastos de la atención o tratamiento. La seguridad social compulsoria tiene una larga tradición en Latinoamérica, sin embargo el nivel de cobertura de ésta permanece reducido en la región. Los seguros privados difieren de la seguridad social en la individualidad de los contratos y en el monto de las primas, pues éstas se fijan en relación directa con los riesgos de salud de la población, por lo que es sólo una pequeña parte de la población la que cuenta con este tipo de cobertura.

## Alternativas de políticas de salud

El acceso universal a los servicios de salud debe ser el principio rector de las políticas de salud. Para esto se tienen que eliminar las barreras económicas, culturales y geográficas que limitan el acceso a los servicios de salud. El carácter excluyente de los servicios actuales, con servicios de salud para la población con empleo formal y servicios limitados para la población sin empleo formal debe ser eliminado, para ser sustituido por el derecho ciudadano a los bienes de salud.

Una vez establecido este principio, los servicios de salud públicos se tienen que integrar a la brevedad, para hacer más eficiente y equitativo los servicios de un sistema nacional de salud, en el cual todos los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios al margen de su situación laboral o social. La duplicidad de funciones y de servicios sólo ha venido elevando el costo de los mismos. Al integrar todos los servicios públicos se evitará el uso ineficiente de las instalaciones y de los recursos humanos.

Un elemento fundamental es el fortalecimiento del Estado, y de sus finanzas, para poder establecer un servicio nacional. A la población sin empleo formal se le deben hacer transferencias directas o indirectas para que pueda tener acceso en las mismas condiciones de los trabajadores con un empleo formal. Si el Estado integra todos los servicios en un sistema nacional se deberá hacer la estimación financiera que una propuesta de este tipo puede implicar. La propuesta deberá realizar un planteamiento especial para la atención de las enfermedades con tratamientos emergentes y costosos para que éstos no desequilibren el sistema nacional. En el caso del VIH/sida no podemos tener dos formas de atención, una para las personas de la seguridad social y otra muy diferente para las personas sin empleo formal.



## Políticas sanitarias. Historia, situación actual y propuestas de cambio

*Catalina Eibenschutz\**

*Eugenia Vilar\*\**

En este trabajo se presentan algunos conceptos de la teoría de la medicina social latinoamericana que conciben la política sanitaria a través de las determinaciones sociales que la definen, a través de la perspectiva epistemológica que interpreta el proceso salud-enfermedad como un proceso social y biológico históricamente determinado, no como un estado de salud o de enfermedad. Con estos conceptos se pretende analizar el Sistema Nacional de Salud (SNS) mexicano con el fin de elaborar algunas acciones tendientes a lograr una mejor y más eficaz atención a la población. Para ello hemos dividido la exposición en tres partes:

- I. Elementos conceptuales
- II. Análisis del Sistema Nacional de Salud mexicano
- III. Alternativas (acciones)

### Elementos conceptuales

#### Política de salud

Creemos importante partir de una definición de política de salud en tanto que desde ella es que se irán delineando las acciones propuestas: es una forma del ejercicio de poder por parte de alguna instancia de la sociedad que cuenta con la legalidad y legitimación necesarias para formularla; en general se trata de alguna institución del Estado (en el caso de México es la Secretaría de Salud).

---

\* Profesora investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, titular "C" tiempo completo. Departamento de Atención a la Salud.

\*\* Profesora investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, titular "C" tiempo completo. Departamento de Educación y Comunicación.

La política de salud forma parte del resto de las políticas sociales gubernamentales y, por lo tanto, en un Estado democrático, se supone que debería ser discutida con la sociedad en su conjunto. En México tradicionalmente sólo se discute en el Congreso, donde la participación de la oposición es minoritaria y, en general, se acepta tal y como la presenta el Poder Ejecutivo con una casi nula participación social.

Su objetivo explícito es modificar la práctica médica y el conocimiento sobre el proceso salud enfermedad con el fin de mejorar la salud de la población. En nuestro país se expresa en la Ley General de Salud y en el artículo 3º constitucional. Sin embargo, la política de salud contiene muchas funciones y limitaciones no explícitas que es necesario descubrir mediante un análisis más profundo de las mismas, como veremos más adelante.

### **Práctica médica y sistemas de salud**

Hace más de 20 años la medicina social definió la práctica médica como la respuesta organizada de la sociedad frente al proceso colectivo de salud-enfermedad y no sólo como la práctica del médico. Por lo tanto, el concepto incluye a las diferentes instituciones encargadas de brindar salud, a sus recursos humanos, a los modelos de atención a la salud y los aspectos organizativos de los mismos.

La práctica médica, como respuesta social organizada frente al proceso salud-enfermedad, está mediada por el grado y la perspectiva del conocimiento sobre la situación de la salud así como por el Estado y la política sanitaria.

Desde el punto de vista legal, el derecho a la salud debería estar garantizado para todos los ciudadanos por la Constitución, y el Estado debería ser el garante de este derecho, como sucedía hasta la década de los ochenta. Inclusive así estaba escrito en la exposición de motivos de la propia Carta Magna. Sin embargo, a partir de la llamada Reforma Sanitaria de 1984, este derecho se elevó a rango constitucional y pasó a ser parte sustancial del artículo 3º. Este aparente avance contiene en sí mismo una profunda diferencia con lo que acontecía antes de la Reforma: en la exposición de motivos aparecía el derecho a la salud como tal, como concepción más abarcadora; en tanto a partir de 1984, el artículo correspondiente consigna el "derecho a la *protección* a la salud en los términos y modalidades que el Estado defina" lo cual significa que la salud deja de ser un derecho a nivel de realidad cotidiana para convertirse en una abstracción fácilmente indefinible y sujeta a ser olvidada en los vericuetos de la burocracia. En México sucede frecuentemente que cuando se elevan los derechos a rango constitucional, llegan a tales alturas que en la realidad se desconocen. Éste fue el caso de la autonomía universitaria y el presupuesto por programa, así como la protección a la salud: el Estado obtiene la prerrogativa de decidir y a final de cuentas se deja abierta la posibilidad de que decida no garantizar nada.

En consonancia, el llamado Sistema Nacional de Salud en México, creado con la llamada Reforma Sanitaria, no es más que un conjunto de instituciones de atención a la salud cada una

con su propio financiamiento, bajo la rectoría de la Secretaría de Salud. Esto permite mantener el financiamiento de cada institución por separado, incorporando el sector social y el privado al ahora SNS; constituyendo el llamado *Mix público/privado* muy estimulado por la visión neoliberal de OPS, OMS, BM y FMI (WHO/SHS/NHP 91.2. 1991).

El impacto de esta política, se ve en el cuadro 1:

Cuadro 1  
Gasto en salud México, 2002

Gasto nacional en salud como porcentaje del PIB	5.8
Total (millones de pesos)	\$356 862. 3
Gasto público como porcentaje del PIB	2.4
Gasto privado como porcentaje del PIB	3.4

Fuente: SSA, 2003. Aguayo, 2004, pp. 82.

En este cuadro es posible observar que por la vía de este *Mix público/privado* el gasto en salud en México alcanza el promedio latinoamericano que es 5.8% del PIB, siendo que el gasto público no llega más que a 2.4%.

Por otra parte, como mencionamos anteriormente, hay que aclarar que las funciones del Sistema Nacional de Salud en su conjunto son proteger y resolver los problemas de salud-enfermedad de la población, pero además tiene otras funciones de carácter social y económico de las que no todo mundo tiene conciencia y nunca son explícitas, pero suelen ser importantes para definir la política, entre estas funciones están:

1. *Legitimar al Estado*. Como vimos líneas arriba, en la Constitución aparece el derecho a la protección a la salud como una responsabilidad del Estado. Aquellos pacientes que son derechohabientes de alguna institución pública tienen una cobertura que, aunque no es gratuita, por lo menos es segura. Esto hace aparecer al Estado como otorgante del derecho y como si resolviera los problemas de salud de por lo menos este sector de la población. Sin embargo, la crisis económica de los años recientes ha provocado que el IMSS, el ISSSTE, la CFE y otros, ni siquiera puedan cumplir con esta función y no puedan satisfacer adecuadamente las necesidades de salud de sus derechohabientes.

*Legitimar la estructura social*. Ésta se legitimaba a través de los grupos de cobertura. Por ejemplo: cuando el IMSS funcionaba a toda su capacidad, era una suerte ser trabajador con

contrato formal y contar con seguridad social los empresarios no tenían acceso y debían recurrir a la atención privada cuya cobertura era muy escasa. Tanto fue así que los empresarios tuvieron que solicitar su entrada al Seguro Social.

3. *Reproducir las relaciones de poder.* En el médico se ha concentrado un poder casi absoluto sobre la vida y la muerte de sus pacientes, lo cual refuerza dentro de la práctica médica y de los sistemas de salud la necesidad ineludible de obedecer al superior sea éste funcionario, médico o gobierno porque de lo contrario se corre el riesgo de morir.
4. *Ampliar mercados.* El quehacer del médico incrementa casi automáticamente el consumo de medicamentos, pero también el de jabón, zapatos y otras mercancías; no se hable de lo que significa desde el punto de vista económico construir un hospital, todas las mercancías necesarias para las medidas higiénicas, preventivas y curativas que se utilizan tanto en el sector privado como en el público, que a su vez provienen del mercado privado. De esa manera la práctica médica contribuye a dinamizar globalmente la economía.
5. *Estimular el ciclo económico.* Por las mismas razones del punto anterior que amplían el mercado.
6. *Pacificar a la sociedad.* La atención médica es siempre una necesidad para los ciudadanos y el caso de México no es una excepción. Un ejemplo de esto lo tenemos en la implantación de clínicas del entonces IMSS-COPLAMAR en las comunidades indígenas de Chiapas; a las movilizaciones por la tierra, generalmente se respondía con la creación de por lo menos una clínica médica que también formaba parte de sus necesidades.

## **Análisis del Sistema Nacional de Salud mexicano**

La creación de sistemas de salud orientada por OMS, OPS, FMI y BM fue una respuesta al problema de la deuda externa en los países latinoamericanos y constituyó una oleada de reformas sanitarias cuyos principales objetivos eran el ahorro en los gastos de salud del Estado y la apertura y reforzamiento de las instituciones privadas de atención médica. Éstos fueron los principales objetivos no explícitos de las llamadas Reformas sanitarias para América Latina, y formaron parte de las políticas de ajuste estructural (WHO/SHS/NHP 91.2 1991)

El discurso oficial sostiene que el principal problema de la sociedad mexicana es la inequidad, varios sostenemos que el principal problema es la estructura social. En el siguiente párrafo es claro que el discurso oficial ve el problema como un resultado de la mediación de la tecnología, la equidad y la calidad.

la respuesta de la sociedad empieza desde el momento en que las condiciones de salud son definidas como necesidades. Los factores mediadores de la equidad, la calidad y la tecnología permiten entonces calcular los servicios requeridos para satisfacer tales necesidades. A su vez, la accesibilidad y la productividad establecen las equivalencias en términos de los recursos requeridos para producir dichos servicios. Estos

fenómenos dan contenido a los sistemas de salud. Es indispensable, además, entender la estructura del sistema, pues de ella dependerá la forma concreta en que se definan las necesidades, se produzcan los servicios y se movilicen los recursos (Frenk, J., 1997).

No se puede negar que son medidas racionales, hasta de buena voluntad; pero si la explicación se traslada a la estructura social entonces los sistemas de salud deberían estar orientados a garantizar más recursos de salud a los que tienen peor salud y esto es justamente lo que la propia estructura social impide. Veamos algunos ejemplos:

- Las comunidades pobres, en extrema pobreza e indígenas, son las poblaciones que tienen las peores condiciones de salud. En la lógica de la equidad, éstas deberían tener los mejores servicios y los mayores recursos de salud, cuestión que todos comprendemos que es imposible por razones médicas y económicas. ¿No será que la equidad es en realidad la máxima desigualdad de una injusticia que las sociedades se permiten tener? ¿O no será más bien que la equidad representa sólo el nivel de inequidad que la sociedad está dispuesta a aceptar?
- Debe reconocerse que el grado de inequidad al que hemos llegado impide cualquier medida de buena intención que consiga realmente disminuir la inequidad.
- Tomemos otro ejemplo, el seguro popular. A pesar de las declaraciones recientes del secretario de Salud Julio Frenk<sup>1</sup> donde sostiene que la extensión de este seguro se ha realizado tomando en cuenta la infraestructura sanitaria disponible, varios investigadores y médicos sostenemos que no hay capacidad suficiente para extender la cobertura del seguro popular a los 50 millones de la población abierta que lo requieren.

Ahora bien y continuando con esta nueva forma de seguridad social, en abril de 2003 se aprobó una nueva reforma a la Ley General de Salud. Ésta se refiere a la protección social en salud, mejor conocida como seguro popular, que en esencia representa un paquete de intervenciones prepagadas, afiliación voluntaria y financiamiento público condicionado a la afiliación (López Arellano, 2006).

Esta reforma representa la ruptura con el derecho universal a la salud y segmenta cada vez más los esquemas de atención, ya segmentados por el financiamiento independiente al ISSSTE, al IMSS, Fuerzas Armadas y Pemex, entre otras.

Hay países como Canadá que tienen un sistema de salud con un *Mix público/privado* que funciona, pero en ese país existe un Estado fuerte que regula y controla tanto al sector privado como al público. Como ejemplo, el Estado canadiense controla las tasas de ganancia de las instituciones privadas que trabajan para el sistema. En España, el sistema de salud se basa igualmente en el *Mix públi-*

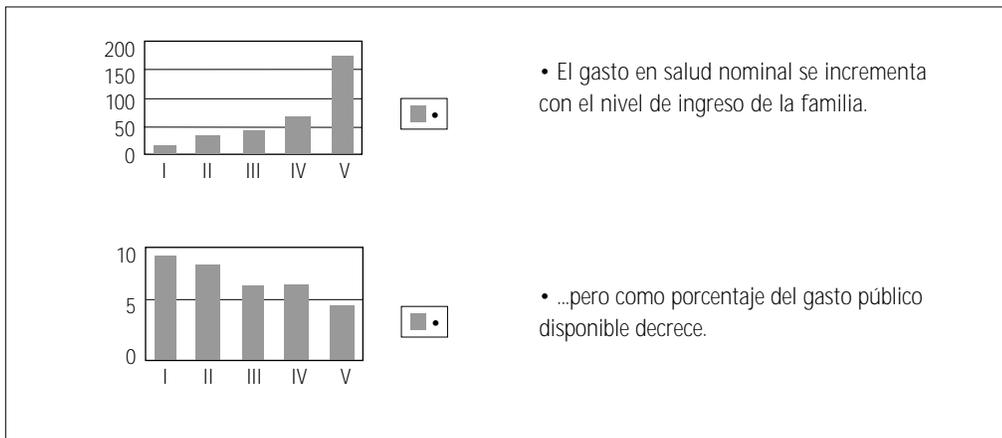
---

<sup>1</sup> La Jornada, 7 de marzo de 2006.

co/privado según las posibilidades de cada región autonómica. El sistema responde por igual a los ciudadanos; allí también el Estado es fuerte y regula y controla el ejercicio del sector privado.

En México, donde el Estado es débil y se mantiene en continuo proceso de adelgazamiento, la Reforma sanitaria ha estimulado la ampliación de los servicios privados, a través principalmente de los seguros colectivos de gastos médicos privados, y en realidad lo que existe es una transferencia de capital del sector público al privado. En la actualidad, como veíamos líneas arriba, el gasto en salud privado representa más de 50% del gasto total en salud, y si se interpreta bien, estamos ante la situación de que cada quien debe resolver sus problemas de salud con sus propias manos y presupuesto.

Cuadro 2  
**El gasto de bolsillo en salud *per cápita*. México, 2000**  
 (por quintiles de ingreso per cápita)



\*Gasto de bolsillo *per cápita* (pesos 2002).

Fuente: estimaciones basadas en *enigh*, 2000 (Torres, 2002, p. 216).

El gasto de bolsillo en salud en México y los principales factores asociados conducen a que dicho gasto sea catastrófico (mayor a 30% del gasto total menos el gasto en alimentos) para las familias.

Con lo anterior no se quiere decir que el sector privado debería desaparecer; sin embargo, no se debe desconocer que el desarrollo del *Mix público/privado*, en una sociedad extremadamente polarizada como es la mexicana, ha demostrado que profundiza las diferencias de atención en clara relación con la capacidad económica, permitiendo —a su vez— el enriquecimiento sin control del sector privado de la atención médica. Tendría que existir un Estado fuerte, una política de salud solidaria, esencialmente redistributiva y una conciencia de derecho a la salud de todos los ciudadanos.

## Salud y ciudadanía

Mucho se habla de la ciudadanía y de los derechos ciudadanos, pero el cumplimiento de los mismos depende, esencialmente, de la relación de fuerzas entre Estado y ciudadanía. Si bien los diferentes conceptos de ciudadanía que se han ido modificando a lo largo del tiempo son, de partida, ambiguos, a final de cuentas solamente igualan a todos los habitantes de un país mediante el voto pero negando la desigualdad económica que impide el ejercicio efectivo de ciudadanía plena a todos los habitantes.

El ya clásico libro de Marshall (1964) señala la tensión permanente que existe entre el sistema capitalista y el concepto ideal de igualdad ciudadana, en el sentido de que el primero divide socialmente a los habitantes de cualquier país, mientras que el segundo tiende aparentemente a igualarlos, fundamentalmente a través del derecho al voto. El Status de ciudadano proporcionó el cimiento de igualdad sobre el que pudo erigirse la estructura de la desigualdad capitalista, (Marshall, 1964:88), elementos que han sido aceptados en general pero también cuestionados y desarrollados por otros autores posteriormente. Entre ellos, R. Alford y R. Friedland (1991) critican que la idea de ciudadanía enunciada por Marshall es un Status otorgado a los miembros plenos de una comunidad, con iguales derechos y obligaciones frente a la misma. Por otra parte, Marshall escamotea el hecho de que el ritmo de la lucha de clases y los requerimientos de la legitimación burocrática son los verdaderos promotores de estos valores sociales y que la cultura democrática se convierte en un mecanismo para conciliar la contradicción entre democracia y capitalismo.

En el caso de México, el mecanismo principal en la construcción de este tipo de ciudadanía, a la cual denominamos incompleta y desigual, ha sido el de la legitimación burocrática que ha inhibido la participación activa de la mayor parte de la sociedad y ha generado en casi todos los grupos sociales una actitud de dependencia hacia el Estado. Esto es el resultado de los mecanismos políticos y del discurso nacionalista y revolucionario, característico del gobierno hasta 1980 (Monsiváis, 1992). Las consecuencias de esta forma de hacer política han sido una conciencia ciudadana muy nacionalista (casi chovinista) y una ciudadanía muy poco social, muy desigual y dividida entre sí.

La desigualdad a la que hacemos referencia es el resultado de la estructura corporativa del Estado y del gobierno del PRI, que durante 70 años fue capaz de dispersar y reprimir cualquier modalidad organizativa de la sociedad que intentara existir al margen del partido gubernamental, como señalan S. Zermeño (1996), A. Gilly (1995), M. A. Vite Pérez (1997) y Capella (1993), entre otros muchos. Los diferentes gobiernos priístas y el actual del PAN no han contribuido a dejar un espacio real de participación ciudadana en el cual se vaya conformando un ciudadano completo, consciente de sus derechos y obligaciones frente al Estado.

Otra consecuencia de la desigualdad en cuanto a la construcción de ciudadanía se concretó en la respuesta gubernamental respecto a la seguridad social y a la atención médica de la población mexicana entre 1940 y 1984. Esta respuesta se organizó en este periodo de manera clientelar y fraccionada en un mosaico de instituciones; cada una para cada grupo específico de la sociedad y con

diferentes modelos de seguridad o cobertura de atención médica. Por ejemplo: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del sector privado con contratación formal, el ISSSTE para los burócratas al servicio del Estado, los Servicios Médicos de Pemex para los trabajadores petroleros y otros. Estas instituciones se creaban según la importancia política y/o económica que el grupo en cuestión tuviera para el gobierno. En otros momentos privó el criterio de mediatizar las luchas reivindicativas de ciertos grupos sociales (IMSS-Coplamar) pero nunca se garantizó la seguridad social a toda la población del país, por su sola condición ciudadana (Eibenschutz, 1991).

Entonces y en resumen, tenemos que a partir de fines del siglo xx y lo que va del siglo xxi, las políticas de salud transforman el derecho en dádiva, el derecho en mercancía y de hecho han garantizado el apoyo al sector privado de forma no explícita a la privatización. La respuesta ciudadana a estos procesos no ha sido suficiente para revertirlos (Eibenschutz, 1966).

Ni siquiera los trabajadores afiliados al IMSS y sus sindicatos son conscientes del derecho a la salud, por el cual inclusive pagan.

### El problema de los recursos humanos en salud

Analicemos esencialmente el problema de los médicos, las enfermeras y los estomatólogos:

- Uno de los principales problemas de los médicos es que las instituciones públicas ofrecen bajos salarios, mientras que simultáneamente se ofrecen altos ingresos en el sector privado. Existen sin duda muchos médicos que trabajan en las instituciones públicas con responsabilidad y dedicación, pero en la sociedad actual donde el dinero es el único estímulo para conseguir un estatus, el atractivo económico es difícil de resistir y los médicos descuidan la atención pública en aras del estilo hotelero del sector privado. Por otra parte, en una sociedad como la nuestra parece injusto exigir al médico honestidad cuando lo que priva es la corrupción y la impunidad. No se pretende con esto olvidar que la problemática de los médicos en instituciones públicas y privadas es muy compleja: interviene la formación, la ética médica, las especializaciones, el reconocimiento social y muchos otros factores. También es importante recordar que la planificación de las instituciones no permite abrir plazas para todos los médicos egresados, en tanto el cálculo de las necesidades se hace en función del sistema de salud y no de las necesidades de la población, lo que produce un número enorme de médicos desempleados.
- Las enfermeras comparten con el médico la misma presión, tanto en las instituciones públicas como en las privadas: esencialmente los bajos salarios, pero también la escasez de este personal en ambos sectores aunque —hay que reconocer— ha mejorado mucho en los últimos 10 años. El sector privado puede ser siempre una salida pero produce ausentismo en el sector público.
- Los estomatólogos ejercen la práctica privada desde hace muchos años debido, en parte, al elevado precio de los insumos que utilizan y además porque las instituciones públicas han sido

siempre incapaces de cubrir este servicio. En este sector la práctica se ha modernizado cada vez más, con la modalidad de trabajo empresarial en grupo, creando clínicas privadas con todos los servicios pero a muy alto costo.

Resumiendo, las características del SNS actual —definidas por López Arellano O. en su ponencia en el foro “Hacia dónde va la salud de los mexicanos” (UAM, febrero, 2006)— son las siguientes:

- En la actualidad la política de salud se caracteriza por un mosaico de esquemas que van desde la mercantilización de la salud hasta la neobeneficencia.
- Ha sido continuo el debilitamiento de las instituciones públicas a través de su desfinanciamiento, fragmentación y reducción de funciones.
- Los mercados de salud se han fortalecido como nichos de acumulación de capital en el sector privado.
- Se ha perdido la integralidad de la atención a la salud.
- La inequidad es cada día más profunda.
- La insuficiencia es estructural y la oferta pública, escasa.
- El aumento del gasto en salud recae cada día más en lo privado.
- Es inconcebible el aumento del precio de los medicamentos.
- El incremento acelerado de la población excluida produce la fractura de la cohesión social.
- La mayoría de la población tiene una desconfianza total en el sector salud.

### Alternativas (acciones)

1. Crear un Sistema Nacional de Salud que tienda a transformarse en un Sistema Único de Salud revirtiendo la tendencia actual que tiende a dividir a la población mexicana en sectores cada vez más diferenciados. Naturalmente esto implica modificar las condiciones de pago de la deuda pública, ampliar las oportunidades de empleo para la población, aumentar la inversión pública en construcción de infraestructura de salud, etcétera.
2. Es necesario recuperar para la población abierta y para la población asegurada un sistema que sea profundamente solidario en sus principios; esto es, donde el pago dependa de los ingresos (cuestión que cumple el seguro popular) pero que garantice el acceso al Sistema Nacional de Salud o a los servicios de todas las instituciones. Es decir, para disminuir la inequidad es necesario tener un Servicio Único de Salud financiado por una fuente pública única en lugar un Sistema Nacional de Salud como el que actualmente prevalece.
3. Contribuir a la transformación al fortalecimiento del Estado que garantice la regulación y el control de los servicios otorgados por el sector privado. Es decir, reforzar el papel del Estado en el sector privado de la salud.

4. Educar a los ciudadanos mexicanos para conseguir una ciudadanía plena con el conocimiento de sus derechos y obligaciones. Es decir, educar para saber que se tiene derecho a tener derechos.
5. Tomar medidas que garanticen el cumplimiento real del derecho a la protección a la salud de todos los habitantes para conseguir aumentar la confianza de los ciudadanos en el sector salud. Éste es un problema que rebasa, con mucho, al sector salud ya que en realidad es un problema generalizado de ausencia de confianza en todas las instituciones de la sociedad mexicana.
6. Contribuir a elevar la condición ciudadana de la población, como tarea factible en el ámbito de todas las organizaciones y del sistema educativo. Si bien se han hecho algunos esfuerzos por hacer participar a niños y jóvenes en las discusiones sobre democracia y en la práctica del ejercicio democrático en instancias como el Congreso nacional, no es menos cierto que la mayoría de la ciudadanía se encuentra en un nivel de ciudadanía incompleta. El espacio de la formulación de políticas de salud es un espacio privilegiado para que una ciudadanía completa fuera capaz de monitorear la instrumentación de las mismas. Hasta la fecha en nuestro país hay sólo algunos ejemplos del ejercicio de este monitoreo. En general, en México se interpreta la lealtad política como una obediencia ciega hacia las autoridades; lo cual genera un clientelismo político que destierra la posibilidad de la crítica constructiva.
7. Promover la participación real de organizaciones ciudadanas en el control de las políticas sociales. Es indudable que un proceso como éste requiere de una capacitación y una conceptualización de la estructura de poder en que se participa. Hasta ahora solamente las organizaciones no gubernamentales (ONG) son las aceptadas como representantes de los ciudadanos, y en realidad esto es altamente cuestionable en tanto no siempre están constituidas por ciudadanos plenos y en su interior existen estructuras de poder verticales. El objetivo de conseguir la participación de la ciudadanía y de la llamada sociedad civil es un proceso muy largo pero si no lo iniciamos desde ahora no se conseguirá aumentar la confianza horizontal en la sociedad mexicana.

Para que en nuestro país pueda llegar a haber una ciudadanía completa es necesario que existan las condiciones para el diálogo y la negociación horizontal. Sin embargo, en México esta horizontalidad encuentra obstáculos tanto en el Estado como en las organizaciones populares; cualquier intento de diálogo y negociación se ve obstruida por la ausencia de una conciencia ciudadana colectiva y de la falta de respeto por la calidad de *partenaire* (Ardoino y Manero, 2000, pp. 321-324) de estas organizaciones.

8. La única posibilidad de aumentar el gasto público que se contempla es a través del aumento de salario de los trabajadores y no como propone la reforma fiscal foxista de ampliar la base de los contribuyentes de manera excluyente y clasista. Quizás una ampliación de la base

fiscal democrática y solidaria, honesta y monitoreada por la ciudadanía podría ser la fuente para el incremento del capital público; sin embargo por ahora —de nuevo— implica un largo proceso a muy largo plazo. Desde luego que éste sería el objetivo final de un proceso de ciudadanía real; esto implicaría resolver el inmenso fraude fiscal que llevan a cabo las grandes empresas y hacer realidad el pago equitativo de impuestos.

9. Controlar efectivamente el precio de los medicamentos.

Todas las medidas anteriores tienen como freno sustancial el bajo financiamiento para la salud que no ha crecido en los últimos años.

El gobierno utiliza frecuentemente el indicador de gasto en salud como porcentaje del gasto público en salud como parte del presupuesto programable, indicador altamente cuestionable y donde aparece cercano a 10%, pero el presupuesto programable es el que queda después del pago de la deuda pública, Fobaproa, IPAB, etcétera, y ha llegado a ser sólo 45% del total del presupuesto y por lo tanto, pasa por el esquema de pago de la deuda pública. Pensamos que una adecuada negociación de la deuda externa podría dejar un presupuesto programable más alto.

Si bien el aumento de presupuesto por sí solo no garantiza la desaparición de la enorme inequidad en salud, también es cierto que no es posible modificar y mejorar la inequidad sin inversión pública creciente y con la polarización salarial existente.

## Bibliografía

- Aguayo, S. et al., 2004, *El pequeño almanaque mexicano. La sociedad mexicana en una visión actual, objetiva y breve*, ed. Hechos Confiables, México.
- Alford, R. R., y R. Friedland, 1991, *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*, Argentina, ediciones Manantial, Buenos Aires.
- Capella, J. R., 1993, *Los ciudadanos siervos*, ed. Trotta, España.
- Eibenschutz, C., 1996, "Atención a la salud y poder ciudadano: Elementos clave de la articulación público/privada", en C. Eibenschutz (org.), *Política de Saúde: O público e o privado*, Brasil, Edit. Fiocruz, Río de Janeiro, pp. 255-267.
- , 1991, "El nuevo Estado mexicano y el Sistema Nacional de Salud. Limitaciones para su consolidación", *Rev. Saúde en debate*, núm. 32, junio, pp. 33-38.
- Frenk, J., 1997, *La salud de la población. Hacia una nueva salud pública, parte IV. La respuesta social organizada: los sistemas de salud*, FCE, México.
- ILLY, A., 1985, "PRI La larga travesía", *Nexos*, núm. 91, julio, pp. 15-29.
- Laurell, C., 1993, "La lógica de la privatización en salud", en C. Eibenschutz (org.), *Política de Saúde: O público e o privado*, Brasil, edit. Fiocruz, Río de Janeiro, pp. 31-49.

- López Arellano, O., 2006, ponencia en el Foro "Hacia dónde va la salud de los mexicanos", UAM, febrero.
- y J. Blanco, "Políticas de salud en México. La reestructuración neoliberal", en E. Jarillo y E. Ginsberg (coords.), *Salud colectiva en México. Temas y problemas* [en prensa].
- Marshall, T. H., 1964, *Class, citizenship and social development*, Anchor Books. Doubleday & Co, Nueva York, USA.
- Monereo Pérez, J. L. , 1996, *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, CES, Madrid.
- Soria, V., 1991, "Privatización y atención de la salud en México. Tendencias y estrategias", presentado en el Coloquio Internacional: Modelos organizativos para América Latina. Lecciones y desafíos, México, 5-7 de junio, mimeo, p. 21.
- Torres, A. C. y F. M. Knaul, 2002, "Determinantes del gasto de bolsillo en salud e implicaciones para el aseguramiento universal en México. 1999-2000", en G. Nigenda, F. M. Knaul, 2003, *Caleidoscopio de la salud. De la investigación a las políticas y de las políticas a la acción*, Funsalud, México, pp. 209-225.
- Vite Pérez, M. A., 1997, "El problema de la ciudadanía en un mundo globalizado", *Rev. Argumento Estudios críticos de la sociedad*, núm. 27, pp. 47-63. México, Ed. UAM-X.
- WHO/SHS/NHP/ 91.2., "Interregional Meeting on the Public/Private mix in national Health Systems and the Role of Ministries of Health", *Report*, julio de 1991, Cocoyoc, Mor., México.
- Zermeño, S., 1996, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo*, México, Siglo XXI.





Quinta sección  
Políticas alimentarias





**Desnutrición cero para México:  
una nueva política de seguridad alimentaria y autosuficiencia básica**  
*Adolfo Chávez,\* Abelardo Ávila\* y Teresa Shamah\**

## El marco socioeconómico

México a través de su historia ha arrastrado un problema que políticamente ha sido poco considerado: el de la desnutrición/nutrición de sus clases mayoritarias. Desde finales del siglo XVIII el barón de Humboldt dijo: "un tercer problema de la Nueva España, quizá el más grave de todos, es que la población se contenta con muy poco para comer, con sólo maíz".

Ahora, en el México actual, debido a una transición alimentaria, sólo la tercera parte de la población consume más de 50% de sus calorías, del maíz, acompañado de pocos frijoles, algo de productos de trigo, como pan y pastas, y poco de los demás alimentos. Otra tercera parte ha cambiado bastante, como consecuencia de la transición, pero no por alimentos de buena calidad, complementarios de la dieta básica, sino por productos a base de grasas de mala calidad, ricos en almidones de rápida absorción, mucha azúcar y sal, sin ninguna consideración para la salud, tanto en los adultos como en los niños.

Desde hace 50 años en el ámbito internacional, sobre todo la FAO, la OMS y la UNICEF han insistido en que los países hagan una planificación alimentaria y nutricional, en la misma forma que se planea la salud y otras formas de bienestar. En México se han hecho varios planes nacionales de alimentación; cada presidencia cuenta con uno, pero en varios sexenios su existencia ha sido muy corta y en otros sólo han sido planes teóricos sin aplicación práctica.

En los años recientes de neoliberalismo se han propuesto planes muy débiles, orientados a compensar efectos de convenios perjudiciales a los sectores más pobres. Más bien hay tendencias hacia "la desregulación" o sea que el mercado en general, pero dentro de él, el de alimentos, se regule sólo por la oferta y la demanda.

---

\* Departamento de Nutrición Aplicada, INNSZ.

Varias han sido las consecuencias de dejar al mercado alimentario sin suficiente control o regulación: las excesivas importaciones, la oferta de alimentos atractivos, pero de mala calidad; serios problemas en la agricultura, monopolización de los mercados y, por supuesto, la principal consecuencia es la epidemia de obesidad y enfermedades crónicas, sobre todo diabetes, hipertensión y enfermedades cardiovasculares. México está a punto alcanzar el liderato mundial: por ser el más gordo, más diabético y el más hipertenso de todos los países y, como consecuencia, también con más padecimientos cardiovasculares por lo que, con el tiempo, también el pueblo con más cáncer.

La coincidencia de desnutrición con obesidad combinada con padecimientos crónicos se observa no sólo en grupos sociales, sino en una misma familia: los adultos con enfermedades crónicas, por ejemplo obesidad y diabetes o hipertensión, con los hijos desnutridos. Lo más grave de esta situación es que se sabe que los niños desnutridos tendrán como consecuencia tardía una adaptación de sus genes que favorece cambios metabólicos que causan más riesgos de ser adultos con enfermedades crónicas.

La situación está llegando a un grado que requiere de una acción social conjunta y solidaria, entre el gobierno, las clases sociales educadas y toda la población. El hecho de que México esté llegando a la situación de nutrición actual con tantas enfermedades asociadas, se debe a que los gobiernos no se han interesado, los médicos y los sectores educados han sido poco responsables y hasta discriminadores de los más pobres. La sociedad en general se ha portado cruelmente al no participar y motivarse a través de la historia con la presencia de tantos niños desnutridos, sobre todo en la población indígena.

En el siguiente capítulo se da un marco social al problema nutricional y alimentario en México, complicado con una problemática económica importante. Ya no se apoya suficiente al campo y al campesino, donde se deben producir los alimentos y donde hay más desnutrición. Los indígenas siguen siendo los más marginados; y si no fuera por su estrategia de sobrevivencia principal, por las migraciones temporales y a veces definitivas, estaríamos en medio de una verdadera tragedia. Su tierra está muy erosionada; y el agua que les llega, muy contaminada. Su tecnología no ha mejorado porque bruscamente se les mostraron tractores y otros equipos de producción y transporte imposibles de adquirir, mantener o reparar. No se ha dado importancia a tantas ecotecnologías fáciles, con las que podrían producir sus alimentos aun en sus minifundios.

La magnitud del problema y el marco socioeconómico global planteado dan la impresión de que la desnutrición no tiene una solución o es muy difícil. Nada más lejos de la verdad, hay recursos tecnológicos muy potentes, como el enriquecimiento de la tortilla, la difusión de ecotecnologías productivas en pequeños terrenos, el ya demostrado programa PIAN (Programa Integral de Alimentación y Nutrición) diseñado en el INNSZ, que consiste en la vigilancia infantil con detección y atención de la desnutrición. Todas estas medidas juntas en pocos años podrían cambiar las bases humanas del país.

Se lograría mucho sin afectar los grandes intereses de los principales compañías que ahora manejan los alimentos. Se necesitaría su cooperación, no desinteresada, la participación social general, la de las clases acomodadas e intelectuales y, por supuesto, lideradas por el gobierno.

### Magnitud de la desnutrición en México

El término desnutrición expresa una deficiencia relativa en el consumo de energía, proteínas o varios micronutrientes, la cual suele manifestarse en los niños que la padecen en una deficiencia de crecimiento, peso, talla o ambos.

En México, el principal problema de desnutrición es consecuencia directa de las condiciones de marginación y pobreza de amplios sectores de su población, que siempre tiene repercusiones evidentes en los niños durante los primeros años de vida.

El común denominador de la desnutrición materna e infantil es la incapacidad para satisfacer la demanda fisiológica del crecimiento y desarrollo acelerados de la etapa fetal y durante los primeros años de vida, lo que puede dar origen a daños irreversibles que limiten ostensiblemente el desarrollo de las capacidades físicas y mentales futuras del infante.

La desnutrición infantil en México no es consecuencia mecánica de la escasa disponibilidad de alimentos en el hogar, ya que no es raro encontrar en una misma familia la coexistencia de preescolares desnutridos con adultos y escolares obesos; esta condición se observa cada vez con mayor frecuencia en familias de bajos ingresos.<sup>1</sup>

La desnutrición infantil suele estar condicionada fundamentalmente por los cuidados específicos durante la etapa fetal y los primeros dos o tres años de vida.<sup>2</sup> Básicamente la desnutrición en los primeros dos años de vida se asocia con una pobre ganancia de peso de la madre durante el embarazo, la omisión de la lactancia materna, la ablactación inadecuada, la falta de prevención de enfermedades infecciosas y su manejo incorrecto una vez que se presentan; además de un ambiente de escasa estimulación neurológica. De esta manera, la desnutrición infantil expresa en forma sintética el conjunto de condiciones de alimentación, salud, vivienda y educación de comunidades.

La desnutrición in útero afecta en nuestro país a 9% de los neonatos, 12% de los recién nacidos del medio rural y 8% en el medio urbano, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) de 1999.<sup>3</sup> La desnutrición se genera principalmente entre los seis y los 24 meses de edad: a partir del cuarto mes se aprecia el inicio de un deterioro acelerado hasta los 18 meses, estabilizándose posteriormente.

<sup>1</sup> M. Peña y J. Bacallao, "La obesidad y condicionamientos económicos, socioculturales y ambientales", en *Organización Panamericana de la Salud. La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud*, ops, Washington, 2000.

<sup>2</sup> A. Chávez y C. Martínez, *Nutrición y desarrollo infantil*, Interamericana, México, 1979.

<sup>3</sup> J. Rivera Dommarco, *et al.*, Encuesta Nacional de Nutrición 1999, Estado nutricional en niños y mujeres en México, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Morelos, México, 2001.

## Medición de la desnutrición

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que el indicador más adecuado para estimar la prevalencia real de la desnutrición infantil es el peso para la edad.<sup>4</sup> En los reportes de prevalencia se suelen considerar tres grados de desnutrición: *leve*, *moderada* y *grave* en asociación con intervalos unitarios de desviaciones estándar por debajo de la mediana de la población de referencia. México ha adoptado desde 1993 la norma de referencia de peso y talla recomendada por la Organización Mundial de la Salud (NOM-008-SSA, actualizada en la NOM 03-SSA2-1999). En el presente trabajo, la puntuación *z* de los indicadores antropométricos, y los grados leve, moderado y grave, se basan en esta norma. Es conveniente tener en cuenta las siguientes precisiones para interpretar adecuadamente los datos de prevalencia de desnutrición de acuerdo con esta norma.

1. *Niños con pesos menores a -1 desviación estándar* (puntuación *z*). Estos niños se clasifican como desnutridos en grado *leve*, *moderado* y *grave* de acuerdo con rangos unitarios. Es un indicador sensible, pero no específico ya que incluye alrededor de 16% de *falsos positivos*.
2. *Niños con pesos menores a -2 z*. Incluye sólo a los niños clasificados como desnutridos en grado *moderado* y *grave*. A esta desnutrición se le denomina desnutrición de *alto riesgo* y es muy probable que quienes la padecen presenten daños y secuelas irreversibles. Si bien es útil para establecer la magnitud del daño, la sensibilidad de esta estimación no contabiliza a niños evidentemente desnutridos que se encuentran entre una o dos desviaciones estándar debajo de la mediana de la población de referencia.
3. *Excedente de la prevalencia esperada en una población normal*. Esta estimación consiste en deducir de la prevalencia porcentual de niños con pesos menores a  $-1z$  observada en una población empírica, el 16% esperado en una distribución normal. De esta manera, una prevalencia observada de 30% se estimaría como una prevalencia *real* de 14%. Convencionalmente denominaremos a este estimador "*excedente -1zpe*" (*ex-1zpe*).

Un recurso muy valioso para estimar la prevalencia de desnutrición lo constituyen los *estimadores proximales*. Un estimador proximal de gran utilidad a escala epidemiológica es la talla en niños de primer año de primaria, cuya edad promedio suele ubicarse entre los 6.5 y siete años. La prevalencia porcentual de niños de seis a siete años con talla para la edad menor a  $-2z$  tiene una alta correlación con la prevalencia de desnutrición en niños menores de cinco años estimada mediante el peso para la edad. Con el uso de este estimador es posible establecer de una manera confiable la prevalencia de desnutrición infantil con diversas escalas de estratificación, recurriendo a la información de los Censos Nacionales de Talla realizados en el país recientemente.

<sup>4</sup> Organización Mundial de la Salud, *Medición del cambio del estado nutricional. Directrices para evaluar el efecto nutricional de programas de alimentación suplementaria destinados a grupos vulnerables*, OMS, Ginebra, 1983.

## Prevalencia de desnutrición infantil en México

### Tendencias recientes

La comparación de la prevalencia de desnutrición reportada por las Encuestas Nacionales de Nutrición (ENN) 1988 y 1999 (cuadro 1) muestra una considerable disminución de la desnutrición infantil a escala nacional al pasar de 14.4 a 7.6 el porcentaje de niños con peso para la edad  $<-2z$ , es decir una reducción de 47.2% en 11 años. En relación con el número de niños con este criterio de desnutrición, la disminución significó un descenso de 38%, a pasar de 1 282 500 a 795 100. Si proyectamos este descenso considerando una tendencia a la disminución de 43% por década, la prevalencia en el año 2005 se ubicaría en 5.6%, lo que representa alrededor de 555000 menores de cinco años con desnutrición de alto riesgo; y hacia el año 2020 la desnutrición infantil de alto riesgo estaría prácticamente erradicada. Sin embargo es preciso hacer algunas consideraciones a propósito de la congruencia de los resultados, así como de las asimetrías observadas en el descenso de la desnutrición al considerar las diferencias regionales, urbano-rurales y étnicas.

Se ha documentado una sobrestimación del ritmo de descenso entre ambas encuestas. La corrección de la misma arroja que la disminución en el periodo sería de 28% en 11 años, en lugar de 47%. Al proyectar esta tendencia de disminución, en el año 2005 la prevalencia de desnutrición moderada y grave en menores de 5 años sería de 6.4 y su erradicación se proyectaría al año 2030. El escenario anterior supone una homogeneidad nacional en la disminución de la desnutrición mode-

Cuadro 1

### Distribución regional del estado de nutrición de la población mexicana menor de 5 años de acuerdo con las ENN 1988 y 1999

Región	No desnutridos		Desnutridos				Población menor de 5 años (miles)	
			Leve		Moderada y grave			
	1988	1999	1988	1999	1988	1999	1988	1999
	N	n	N	n	n	n	N	n
Norte	937.4	1 605.6	302.8	283.2	148.6	64.5	1388.8	1953.3
Centro	1 658.7	2 654.2	749.1	718.3	408.3	219.1	2816.2	3591.6
Sur	1 407.7	2 048.4	916.9	971.0	614.2	411.7	2938.8	3431.1
Cd. de México	1 232.1	1 062.2	419.5	322.4	111.0	101.0	1762.6	1485.6
<b>Nacional</b>	<b>5237.0</b>	<b>7375.4</b>	<b>2386.9</b>	<b>2291.1</b>	<b>1282.5</b>	<b>795.1</b>	<b>8906.4</b>	<b>10461.6</b>
	Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje	
Norte	67.5	82.2	21.8	14.5	10.7	3.3	15.6	18.7
Centro	58.9	73.9	26.6	20.0	14.5	6.1	31.6	34.3
Sur	47.9	59.7	31.2	28.3	20.9	12.0	33.0	32.8
Cd. de México	69.9	71.5	23.8	21.7	6.3	6.8	19.8	14.2
<b>Nacional</b>	<b>58.8</b>	<b>70.5</b>	<b>26.8</b>	<b>21.9</b>	<b>14.4</b>	<b>7.6</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

rada y grave. Sin embargo hay una gran asimetría no sólo en la prevalencia de desnutrición sino también en la magnitud del descenso al considerar la distribución espacial y la etnicidad de la población.

### *Regionalización de la desnutrición*

La distribución regional del estado de nutrición de la población menor de cinco años de acuerdo con las ENN 1988 y 1999 se presenta en el cuadro 1.

La mayor prevalencia de desnutrición se presenta en la región sur, con 33% de la población nacional menor de cinco años. En 1988 esta región concentraba 48% de los niños desnutridos; esta proporción se incrementó en 1999. La tasa de desnutrición de alto riesgo de la región sur fue 1.9 veces mayor que la del conjunto de las otras tres regiones del país en 1988 y se incrementó a 2.2 veces en 1999. Esta región no sólo concentra a la mayoría de los niños desnutridos del país, sino que también la tendencia de descenso de la desnutrición infantil en esta región es menor. Con la tendencia observada la erradicación de la desnutrición en la región sur se alcanzaría hasta el año 2050.

Un tercer aspecto a considerar es la diferencia urbano-rural de la desnutrición infantil en México. En el cuadro 2 se presenta la distribución regional urbano-rural de la prevalencia de desnutrición infantil en México reportada por la ENN 1999 de acuerdo con las tres categorías propuestas.

La estimación más objetiva de la prevalencia de desnutrición puede ser la referida por el excedente de la población con peso para la edad menor a  $-1z$ . De acuerdo con este criterio, la prevalencia de desnutrición infantil en 1999 fue de 13.2 %, lo que equivale a 1419000 niños desnutridos: 781000 de ellos (55%) residentes del medio rural y 638000 (45%) en localidades de más de 2 500 habitantes. La tasa de desnutrición del medio rural es 2.9 veces mayor que la del medio urbano según este indicador.

### **Entidades federativas con mayor prevalencia de desnutrición. Censos Nacionales de Talla**

El Censo Nacional de Talla permite estimar la prevalencia de desnutrición infantil con mayor detalle que la agregación regional de las Encuestas Nacionales de Nutrición. Mediante este instrumento es posible identificar a escala estatal, e incluso municipal, las condiciones prevalecientes de déficit nutricional expresado en la disminución del crecimiento longitudinal normal de los niños. En el cuadro 3 se presenta la prevalencia de talla baja como la prevalencia excedente a  $-1z$  de la talla para la edad, para cada entidad federativa en los Censos 1994 y 2004. Esta prevalencia se aplica a la población menor de cinco años estimada a enero de 1995 y 2005 como un estimador proximal de la magnitud de la desnutrición infantil. La mayor prevalencia se observa Chiapas, Oaxaca, Yucatán y Guerrero donde más de 30% de los niños sufren desnutrición. En cuanto a magnitud, a estos cuatro estados se suman el Estado de México, Puebla y Veracruz. Juntos concentran 73% de los niños desnutridos del país.

### **Proyección de la prevalencia de la desnutrición infantil**

Con base en la tendencia observada se obtuvo una tasa decenal de disminución de la prevalencia de desnutrición, a partir de la cual se proyectaron las prevalencias en cada ámbito. De acuerdo con este

ejercicio, la prospectiva de abatimiento de la desnutrición infantil se ubica hasta el año 2065 para Chiapas, 2050 para Oaxaca, 2045 para Yucatán y 2040 para Guerrero. Si se considera la tendencia en las escuelas indígenas del país, la prospectiva de abatimiento se ubica hasta el año 2085.

### Polarización alimentaria, obesidad y enfermedades crónicas

La polarización nutricional se manifiesta en una creciente incidencia de la obesidad y las enfermedades asociadas a ella en el medio urbano, y que ya permea aceleradamente al medio rural.

La ENN 1999 reportó una prevalencia de sobrepeso y obesidad en población en edad escolar de 26.6% en la ciudad de México y de 22.9% para el medio urbano nacional.<sup>5</sup> La misma encuesta registró que el 21.2 de las mujeres en edad reproductiva se clasificaron como obesas ( $IMC > 30 \text{ kg/m}^2$ ) y el 30.6%

Cuadro 2

#### Distribución regional urbanorural de la prevalencia de desnutrición infantil. Estados Unidos Mexicanos, Encuesta Nacional de Nutrición 1999

Región/Medio	<-1z		<-2z		Excedente -1<	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
<b>Nacional</b>						
Urbano	1 814.0	24.7	416.1	5.7	637.8	8.7
Rural	1 278.9	41.1	381.2	12.3	781.3	25.1
Total	3 092.8	29.6	797.3	7.6	1 418.9	13.6
<b>Región norte</b>						
Urbano	277.4	16.9	50.2	3.1	14.6	0.9
Rural	70.3	22.6	15.0	4.8	20.5	6.6
Total	347.7	17.8	65.2	3.3	35.2	1.8
<b>Región centro</b>						
Urbano	539.9	22.3	111.2	4.6	152.7	6.3
Rural	398.6	34.0	107.8	9.2	211.1	18.0
Total	938.4	26.1	219.0	6.1	363.7	10.1
<b>Región Cd. de México</b>						
Urbano	422.3	28.4	100.6	6.8	184.6	12.4
<b>Región sur</b>						
Urbano	586.2	32.0	155.9	8.5	293.4	16.0
Rural	798.0	49.8	256.5	16.0	541.8	33.8
Total	1 384.2	40.3	412.4	12.0	835.2	24.3

<sup>5</sup> B. Hernández, *et. al.*, "Factors Associated with Overweight and Obesity in Mexican School-age Children: Results from the National Nutrition Survey 1999", *Salud Pública Mex.*, 45 suppl 4, 2003, pp. 551-557.

con sobrepeso (IMC entre 25 y 29.9 kg/m<sup>2</sup>); en el medio urbano la prevalencia fue de 22.6 de obesidad y 31.5% de sobrepeso, en tanto que la prevalencia respectiva en el medio rural fue de 16.8 y 27.6 por ciento.

La Encuesta Nacional de Salud del año 2000 (ENSA 2000)<sup>6</sup> encontró una prevalencia general de obesidad (más de 30 kg/m<sup>2</sup>) de 23.7% en la población mayor de 20 años, en tanto que los casos de sobrepeso alcanzaron una prevalencia de 38.4%. La prevalencia de obesidad fue casi 50% mayor en las mujeres (28.1%), comparada con la de los hombres (18.6%). Esta magnitud de prevalencia de sobrepeso y obesidad ubican a México en los primeros lugares a escala mundial.<sup>7</sup>

En la gráfica 1 se presenta la prevalencia de obesidad reportada por la Enurbal 2002 en la población del estrato socioeconómico bajo de la ciudad de México, de acuerdo con el peso para la talla (p/t) >2z hasta los 12 años y los valores indicados del índice de masa corporal (IMC) a partir de esa edad y hasta los 70 años. A la edad de cinco años, 10% de los niños presenta obesidad; a los 10 años el 15%. El incremento se mantiene con una tendencia muy acelerada hasta los 20 años de edad cuando la prevalencia de obesidad es cercana a 40%; entre los 25 y 45 años disminuye para ubicarse alrededor de 35%, y se vuelve a incrementar hasta alcanzar 45% en la población entre los 50 y 60 años.

### Transición nutricional y transición epidemiológica

En las dos décadas recientes se ha producido una extraordinaria transformación en el estilo de vida de la población mexicana. Los procesos de trabajo, los sistemas de transporte y el ambiente urbano favorecen el sedentarismo extremo; aunado a esto los sistemas alimentarios dominantes cada vez más imponen una disponibilidad, oferta, promoción y costo de alimentos que promueven patrones alimentarios de alta densidad energética y carentes de factores protectores contra la obesidad y daños a la salud asociados.<sup>8</sup> La Enurbal 2002 documentó que el 90% de la población urbana en la ciudad de México no realiza el mínimo de actividad física requerido para evitar daños a la salud por sedentarismo, así como un patrón alimentario inadecuado en la gran mayoría de las familias, derivado de falta de conocimientos básicos acerca de los fundamentos de una alimentación saludable.

El acelerado incremento de la obesidad en la población mexicana desde edades tempranas tiene muy graves consecuencias para la salud de la población. La relación entre la epidemia de obesidad y la epidemia de enfermedades crónicas como la diabetes mellitus, la aterosclerosis, la hiper-

<sup>6</sup> G. Olaiz, et al., *Encuesta Nacional de Salud 2000, La salud de los adultos*, t. 2, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Morelos, México, 2003.

<sup>7</sup> B.M. Popkin y P. Gordon-Larsen, "The Nutrition Transition: Worldwide Obesity Dynamics and Their Determinants", *Int J Obes Relat Metab Disord*, 28 Suppl. 3, 2004, pp. 2-9.

<sup>8</sup> S. A. French y Story M., Jeffery R. W., "Environmental Influences on Eating and Physical Activity", *Annu Rev Public Health*, 2001, pp. 309-335.

tensión y ciertos tipos de tumores malignos ha sido reconocida extensamente;<sup>9</sup> estas enfermedades constituyen la principal causa de morbilidad y mortalidad a escala mundial,<sup>10</sup> ya no sólo en los

Cuadro 3

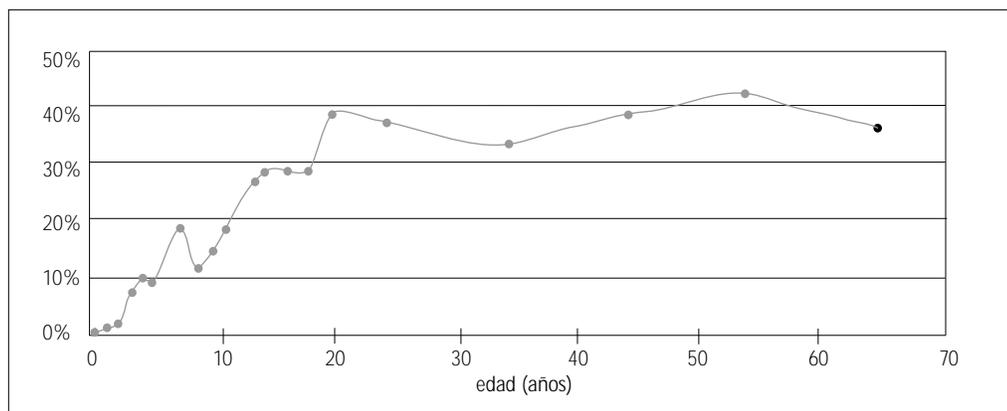
**Estimación de la prevalencia de desnutrición infantil por entidad federativa a partir de los Censos Nacionales de Talla. Estados Unidos Mexicanos 1995-2005**

Entidad	1995			2005			Prospectiva de abatimiento Año
	Prevalencia de talla baja (porcentaje)	Población estimada de de 0 a 4 años	Estimación preescolares desnutridos	Prevalencia talla baja (porcentaje)	Población estimada de 0 a 4 años	Estimación preescolares desnutridos	
Chiapas	58.9	583 733	343 623	27.4	461 077	202 807	2065
Oaxaca	59.9	475 056	284 344	23.5	366 090	149 719	2050
Yucatán	51.8	186 020	96 380	20.2	162 930	54 192	2045
Guerrero	50.7	473 598	240 007	19.8	341 004	109 615	2040
Puebla	49.6	671 629	332 938	13.0	532 425	138 755	2030
Estado de México	32.1	1 504 076	482 270	7.5	1 332 054	204 645	2025
Veracruz	42.4	842 707	357 606	12.3	637 435	140 170	2025
Hidalgo	42.4	281 403	119 378	10.4	222 995	45 794	2025
Tlaxcala	32.9	118 631	39 017	8.3	101 333	17 913	2025
Campeche	48.5	89 191	43 241	11.9	75 703	17 465	2025
Michoacán	21.7	537 123	116 799	6.3	399 133	35 425	2020
Tabasco	40.8	237 132	96 834	8.3	196 536	34 783	2020
San Luis Potosí	33.6	322 404	108 270	7.9	223 670	31 816	2020
Quintana Roo	44.9	107 495	48 285	11.2	108 211	20 306	2020
Morelos	31.1	185 822	57 847	8.4	154 734	19 426	2020
Guanajuato	28.0	655 657	183 455	5.7	505 499	47 332	2015
Querétaro	33.7	180 045	60 708	6.2	153 533	16 271	2015
Distrito Federal	14.4	817 236	117 653	3.3	676 874	27 988	2010
Jalisco	15.2	787 409	120 018	3.3	634 497	14 511	2010
Tamaulipas	18.0	315 640	56 775	3.8	287 784	8 854	2010
Sinaloa	15.5	313 086	48 596	4.2	250 762	7 725	2010
Chihuahua	12.5	369 664	46 089	4.1	318 210	6 015	2010
Nuevo León	15.8	420 081	66 333	2.9	378 341	3 657	2010
Aguascalientes	14.8	127 521	18 859	3.4	105 739	3 051	2010
Baja California	6.6	298 655	19 857	2.9	278 407	2 918	2010
Nayarit	23.0	111 252	25 614	4.1	91 290	2 911	2010
Zacatecas	22.6	181 352	41 037	3.3	138 332	2 293	2010
Colima	17.5	60 342	10 558	3.3	51 392	1 962	2010
Durango	17.8	195 999	34 841	3.5	148 543	1 941	2010
Coahuila	12.6	279 162	35 138	2.9	233 972	868	2010
Sonora	7.0	262 810	18 494	2.6	230 026	733	2010
Baja California Sur	6.5	47 357	3 085	3.5	45 965	464	2010
<b>Nacional</b>	<b>30.7</b>	<b>12 039 288</b>	<b>3 692 638</b>	<b>14.3</b>	<b>9 844 496</b>	<b>1 408 060</b>	

<sup>9</sup> World Health Organization, "Obesity: Preventing and Managing the Global Epidemic", Report of a WHO Consultation, World Health Organ Tech Rep Ser. 894, 2000.

<sup>10</sup> RP. Troiano, *et al.*, "The Relationship between Body Weight and Mortality: a Quantitative Analysis of Combined Information from Existing Studies, *Int J Obes Relat Metab Disord*, 1996, pp. 63-75.

Gráfica 1  
Prevalencia de obesidad a distintas edades en la ciudad de México



países desarrollados, sino también en vías de desarrollo.<sup>11</sup> Estas enfermedades comparten un conjunto de alteraciones como la acumulación de tejido adiposo, resistencia a la insulina, hiperglicemia, dislipidemia e hipertensión arterial, las cuales en conjunto constituyen el denominado *síndrome metabólico*.<sup>12</sup>

La transición epidemiológica y alimentaria en México ha sido extraordinariamente acelerada. Los cambios en los años recientes muestran que se están generando graves daños a la salud como consecuencia de esta acelerada transición.

En tan sólo dos décadas las tasas de mortalidad por enfermedad isquémica del corazón y diabetes mellitus se duplicaron y la de enfermedades cerebrovasculares e hipertensivas se incrementaron en 30%. Esta tendencia revela la emergencia de factores de riesgo asociados que afectan a la población en forma muy intensa y extensa.

Una situación particularmente grave en México es que los factores de riesgo alimentario para el desarrollo de las enfermedades crónicas se presentan en una población especialmente vulnerable.<sup>13</sup> Las características genéticas de la población mexicana, así como el hecho de que gran parte de la población adulta en el México actual estuvo expuesta a deficiencias nutricionales en edades tempranas, aunado a la rápida transformación de los patrones alimentarios, explican en buena medida la

<sup>11</sup> C. A. Monteiro *et al.*, "Socioeconomic Status and Obesity in Adult Populations of Developing Countries: a Review", *Bull World Health Organ*, diciembre, 82(12):940-6, 2004.

<sup>12</sup> A. D. Liese *et al.*, "Development of the Multiple Metabolic Syndrome: an Epidemiologic Perspective", *Epidemiol Rev.* 20 (2), 1998, pp. 157, 172.

<sup>13</sup> L. Cordain, *et al.*, "Origins and Evolution of the Western Diet: Health Implications for the 21st Century", *Am J Clin Nutr.* 81, 2005, pp. 341-354.

emergencia de los padecimientos asociados con el *síndrome metabólico* en la población mexicana desde edades cada vez más tempranas.<sup>14</sup>

En México, la prevalencia de diabetes mellitus tipo 2 en adultos mayores de 20 años de edad, reportadas por la Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas (ENEC)<sup>15</sup> fue de 6.7% en 1993. Con criterios comparables, la ENSA 2000 reportó una prevalencia de 7.5%; esta prevalencia elevada y en ascenso, advierten los autores, implica una subestimación importante debido al criterio utilizado en el diagnóstico. Se estima que para el año 2025, la prevalencia de diabéticos mayores de 20 años será de 12.3% (11.7 millones de enfermos).<sup>16</sup>

Hasta hace dos décadas se consideraba que las enfermedades crónicas afectaban principalmente a individuos de clases sociales altas que eran quienes podían acceder a una alimentación excesiva y mantener un estilo de vida sedentario, pero esta situación ha cambiado radicalmente: la población en condiciones de pobreza presenta en la actualidad el mayor riesgo de padecer este tipo de enfermedades.<sup>17</sup> La ENSA 2000 encontró una relación inversa entre la prevalencia de diabetes y el nivel de escolaridad. Mientras que para los sujetos que contaban con secundaria o con un mayor nivel escolar la prevalencia fue menor que 5%, para aquellos que contaban únicamente con educación preescolar o de primaria se duplicó, y para los que no contaban con ningún nivel escolar, la prevalencia se triplicó.

Por la magnitud, la tendencia de incremento, los años de vida saludable perdidos y los costos para su atención, la creciente epidemia de enfermedades asociadas con la mala alimentación y el sedentarismo, constituyen el problema más grave de salud pública del país y amenaza con desbordar por completo la capacidad financiera y de infraestructura del sistema nacional de salud.

## Nutrición y disponibilidad de alimentos

Ha sido un lugar común considerar que la desnutrición infantil es consecuencia directa de la falta de acceso a los alimentos, en cantidad y calidad suficientes para cubrir sus requerimientos, por parte de los sectores pobres de la sociedad. Gran parte de los esfuerzos de las políticas gubernamentales se han orientado a mejorar este acceso. Sin embargo ésta es una visión muy simplista: desde hace cuatro décadas, la disponibilidad per cápita de alimentos en México hubiera permitido cubrir las

---

<sup>14</sup> M. Cruz *et al.*, "Type 2 Diabetes Mellitus in Children -an Increasing Health Problem in Mexico, *J. Pediatr Endocrinol Metab.* 17(2), 2004, pp. 183-190.

<sup>15</sup> Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas, Dirección General de Epidemiología, México, SSA., 1993.

<sup>16</sup> H. King *et al.*, "Global Burden of Diabetes (1995-2025)", *Diabetes Care*, 1998, pp. 1414-1431.

<sup>17</sup> A. Drewnowski y S. E. Specter, "Poverty and Obesity: the Role of Energy Density and Energy Costs", *Am J Clin Nutr.* 79, 2004, pp. 6 -16.

necesidades alimentarias de toda su población si consideramos la disponibilidad de otros países latinoamericanos que alcanzaron metas de erradicación de la desnutrición infantil con una disponibilidad alimentaria de 2 600 kilocalorías diarias per cápita.

En el cuadro 4 se muestra la disponibilidad de energía, proteínas y grasa reportadas por la FAO para México, Costa Rica y Chile entre 1961 y 2000. Costa Rica hacia 1980 y Chile hacia 1990 lograron la erradicación de la desnutrición infantil, con una disponibilidad de energía alimentaria de alrededor de 2 600 kilocalorías per cápita diarias. México alcanzó dicho nivel de disponibilidad de energía a mediados de la década de los sesenta, paradójicamente en el momento en que pasó de ser exportador a importador neto de alimentos; sin embargo, como ya se mostró, 40 años después sigue teniendo graves problemas de desnutrición infantil y las tendencias anuncian una persistencia del problema por varias décadas más.

En los tres países puede apreciarse para el año 2000 una elevada disponibilidad de energía alimentaria y una creciente disponibilidad de grasas y alimentos de origen animal. En México prácticamente se duplicó en el periodo referido la disponibilidad de alimentos de origen animal. La disponibilidad de alimentos puede explicar en alguna medida tanto la erradicación de la desnutrición en Costa Rica y Chile, como la emergencia de problemas de obesidad y daños a la salud asociados en los tres países, pero de ninguna manera, la persistencia de la desnutrición en México, cuya disponibilidad de alimentos es la mayor en América Latina, e incluso es mayor que la disponibilidad per cápita de Canadá, y se encuentra en un nivel similar al de los países de mayor desarrollo económico.<sup>18</sup>

La explicación de la incongruencia entre la disponibilidad alimentaria y la persistencia de la desnutrición infantil está parcialmente relacionada con la asimetría de acceso a los alimentos por parte de la población en condiciones de pobreza. En el cuadro 5 se presenta la disponibilidad de energía de la población mexicana de acuerdo con el decil de ingreso económico familiar, en relación con sus requerimientos teóricos, según las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto en Hogares 1992 a 2002.

Puede apreciarse que en el medio urbano (familias residentes en localidades de más de 2 500 habitantes), en 1992 únicamente el decil de menor ingreso no accedía mediante la compra de alimentos a cubrir en promedio el 100% de sus requerimientos de energía. Se observa también el efecto de la crisis económica que afectó a México a partir de 1994 con una intensa caída en el acceso a una alimentación suficiente. En 1996 en el medio urbano únicamente los tres deciles de mayor ingreso cubrían en promedio sus recomendaciones de consumo calórico; para el año 2002 se observa una recuperación en el poder adquisitivo de la población urbana, con niveles muy cercanos a 100% de satisfacción de sus requerimientos teóricos de energía, en todos los deciles.

En el medio rural se observa hasta 1998 niveles consistentemente más bajos de disponibilidad energética respecto al medio urbano y ninguno de los deciles logra satisfacer en promedio el 100% de los requerimientos de energía a partir de la compra; en 1996 todos los deciles rurales mostraron un pro-

<sup>18</sup> FAO, Food Balance Sheets (1999-2001) Average, FAO, Roma, 2003.

Cuadro 4

**Disponibilidad alimentaria per cápita de energía, proteínas y grasa totales y de origen animal en México, Costa Rica y Chile 1961-2000**

Año	Energía (kcal/día)			Proteínas (g/día)			Grasas (g/día)		
	México	Chile	Costa Rica	México	Chile	Costa Rica	México	Chile	Costa Rica
Total									
1961	2 412	2 475	1 974	65.6	65.3	48.5	55.5	53.0	43.6
1970	2 660	2 636	2 253	69.9	69.6	54.8	58.6	60.9	50.1
1980	3 123	2 668	2 569	86.8	70.4	64.5	78.8	62.1	60.3
1990	3 074	2 553	2 723	80.6	70.6	67.9	77.7	63.7	71.4
2000	3 161	2 825	2 834	89.8	77.4	70.6	86.8	83.1	76.2
Origen animal									
1961	295	415	310	16.9	21.9	20.0	22.2	31.4	20.6
1970	326	472	316	19.6	25.6	22.7	23.2	35.5	19.2
1980	539	430	434	31.6	26.1	31.0	37.5	30.4	26.2
1990	481	488	463	30.2	31.1	33.4	33.9	34.7	27.8
2000	585	617	551	38.7	36.9	35.3	41.4	45.9	34.4

Fuente: Hojas de balance, FAO.

medio menor a 85% del contenido de energía de los alimentos comprados respecto a sus requerimientos. En forma similar al medio urbano, se aprecia en el medio rural una recuperación en las encuestas de los años 2000 y 2002. En este año todos los deciles rurales presentaron una adecuación calórica superior al 92%. La disparidad urbano-rural, en cuanto a la disponibilidad de energía alimentaria, se ha reducido en buena medida; actualmente la gran mayoría de las familias del país tienen acceso a una alimentación en cantidad suficiente; sin que esto derive necesariamente en una buena nutrición.

### Políticas de seguridad alimentaria

En la situación actual de México, sería completamente inadecuado enfocarse solamente al aumento de la "disponibilidad alimentaria" de acuerdo con el viejo concepto de seguridad alimentaria, resumida en la frase "que haya alimento para todos". Esto no es válido ya que desde el año 1981 éstos existen y cada vez en mayor cantidad. Ya se mencionó que desde hace varios años, a base de importar grandes volúmenes, se ha sobrepasado la cifra de 3 000 calorías diarias por persona, quizá 10% más de lo necesario.

Existen dos conceptos que son importantes, el de "seguridad alimentaria" y el de "autosuficiencia". Son conceptos que no deben separarse porque una verdadera seguridad debe basarse en un alto grado de autosuficiencia.

En la medida en que la producción nacional y su mercadeo puedan satisfacer las necesidades básicas de la población, en esa misma medida es que se puede hablar de seguridad alimentaria. Ésta es la base de insistir en el concepto de autosuficiencia.

Cuadro 5

**Porcentaje de adecuación de la disponibilidad familiar de energía en relación con sus requerimientos teóricos, de acuerdo con el decil de ingreso económico. México 1992 a 2002. Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto en Hogares**

Decil / Año	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Urbano						
I	96.5	88.0	80.9	92.7	93.1	98.0
II	100.5	98.2	82.9	91.0	96.9	97.4
III	105.2	98.0	89.3	94.1	101.8	100.8
IV	101.0	102.7	92.7	94.5	101.3	99.3
V	107.7	103.6	91.8	101.9	104.7	100.0
VI	106.4	103.4	94.9	99.2	98.9	103.7
VII	107.6	104.5	95.0	101.3	106.6	100.3
VIII	105.0	107.2	100.4	104.9	110.3	99.0
IX	109.5	113.5	101.2	111.3	107.8	106.3
X	111.4	118.7	112.2	108.7	111.6	104.9
Global	105.1	103.8	94.1	100.0	103.3	101.0
Rural						
I	71.5	78.2	65.8	81.6	90.8	92.4
II	82.7	78.0	71.8	82.0	102.0	94.6
III	89.7	87.8	81.1	88.8	103.2	106.7
IV	96.2	85.5	79.9	91.6	95.6	97.2
V	103.3	91.4	77.7	89.0	94.8	104.0
VI	98.3	91.0	79.8	84.7	89.2	100.4
VII	98.8	81.4	83.5	92.8	95.2	97.5
VIII	95.0	84.3	77.1	91.7	94.8	92.3
IX	98.9	85.5	81.6	88.5	97.4	96.5
X	92.8	87.8	82.7	96.9	101.8	106.3
Global	92.7	85.1	78.1	88.8	96.5	98.8

Fuente: cálculos propios a partir de las bases de datos de INEGI: Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto en Hogares.

Existe una teoría, ahora en boga, la de “ventajas comparativas” que se centra en la idea de que no se debe insistir en producir alimentos que son de difícil producción local si se pueden importar con ventaja de otro país que tenga mejores condiciones, si a la vez se puede exportar otro producto que localmente sea fácil, entonces este “intercambio” produce ventajas. En esta forma, se dice, se puede limitar el concepto de autosuficiencia para realizar buenos negocios y sin sacrificar la seguridad alimentaria.

Una buena y moderna política alimentaria puede planear las “ventajas comparativas” pero no en materia de alimentos básicos, los esenciales para la nutrición nacional. Se debe definir una canasta básica de alimentos y se debe insistir en producirlos localmente quizá a cualquier precio. Si son alimentos básicos, deben ser culturalmente aceptados, no sólo en su consumo, sino también en todo su “sistema alimentario”, o sea que deben existir buenas condiciones de producción, conservación, mercadeo, industrialización, preparación y consumo.

En México algunos granos como el maíz, el frijol y ahora el trigo y el arroz, así como la producción de alguna oleaginosa como el cártamo tiene que incluirse, lo mismo que algunos forrajes como el sorgo y la soya. Todos llenan los requisitos de ser básicos y poderse producir con facilidad.

Entre los alimentos animales la leche y el queso, las carnes principalmente de res, cerdo y pollo, y sobre todo el huevo y el pescado, también deben ser parte de la canasta básica.

Sobre los productos vegetales es difícil definir los que deben formar parte de la canasta básica, algunos como el azúcar, la papa y el plátano son importantes, sin embargo en materia de nutrición hay que hablar de grupos como verduras de hoja verde y verduras amarillas, frutas tropicales y no tropicales, así en general, porque de hecho en una buena nutrición se deben variar diariamente.

La lista anterior comprende siete granos, siete productos animales y siete verduras y frutas, incluyendo los grupos mencionados. Todos ellos deben ser producidos en México en su totalidad o casi, por lo que deben tener una planeación integrada, incluyendo protección oficial, desde su producción hasta su consumo.

Si se logra autosuficiencia en estos 21 productos se lograría el concepto de seguridad alimentaria ¿Para qué sirve esta seguridad alimentaria? Desde el punto de vista de la nutrición sirve para asegurar cantidades, precios y calidades apropiadas a las necesidades de alimentación.

Pero política, social y económicamente la seguridad alimentaria es un paso esencial en el desarrollo. En un desarrollo independiente, autogestivo, autosostenido y propio de un país que muestre la calidad de serlo, de no depender de otros para su comida diaria, sin requerir favores, tratados o concesiones que no siempre son gratuitos. Además, que la alimentación básica no dependa de cambios de precios ni de políticas de otros países.

El concepto seguridad-autosuficiencia tiene que unirse al concepto de acceso simétrico, lo que quiere decir que si se produce y se hace disponible la canasta básica también se debe dar acceso a ella, a todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

El concepto de acceso simétrico tiene que ser inherente a un concepto real de democracia. Ésta no puede existir mientras un sector sufra hambre y desnutrición y otro sector de la población sólo consuma alimentos importados de lujo.

Lo que en el momento está funcionando es dejar "libre al mercado", no sólo el nacional sino el internacional (globalización). Política que ni siquiera se puede clasificar como de "ventajas comparativas" porque éstas son planeadas y la "libertad del mercado" es totalmente caótico y arbitrario.

Las organizaciones con más capacidad financiera, las que producen más barato, las que emplean ingredientes más inapropiados, pero pueden vender, son las que están dominando el mercado. Esta situación plantea el problema que se formula así ¿hacia dónde llevan la alimentación de México y la mundial?, y ¿cuáles alimentos dominan el mercado?, ¿son los más corrientes, con peores calidades de ingredientes, pero con mejor aceptación por un público ignorante? La respuesta es que cada vez se ven peores productos, con grasas de más mala calidad, azúcares y almidones de alto índice glicémico, productos, casi todos, nocivos para la salud.

La apertura del mercado está inundando el país con productos inadecuados, muchos ya no aceptados en los mercados exteriores. México se está convirtiendo en un basurero de excedentes, sobrantes y sobre todo artículos inadecuados para la salud. Esta gran cantidad de productos da lugar a un mercado abundante y a un gran consumo aparente. Las 3 200 calorías que se dice consume el mexicano, por persona y por día, no tienen nada que ver con la realidad, hay grandes mermas y desperdicios, importaciones y exportaciones mal cuantificadas, usos industriales, forrajes no declarados, por ejemplo, que inflan las cifras fuera de toda lógica.

No existe tal acceso ilimitado a alimentos simplemente porque no hay poder adquisitivo en los sectores mayoritarios ni menos un gran consumo que conduzca a la población a una buena nutrición. De hecho pocos países en el mundo tienen un acceso tan asimétrico. Un sector no mayor a 25% dispone de cantidades exageradas en grandes supermercados llenos de productos y un sector, quizá de un 40%, tiene que realizar grandes esfuerzos para tener recursos que le aseguren un consumo constante y de pocos alimentos. Esta población de más de 40 millones de personas sigue sufriendo de inseguridad alimentaria. El esquema 1 define la situación de la seguridad alimentaria actual.

## Desnutrición cero para México

Esto se logra centrando las acciones del programa nacional de alimentación en alcanzar una adecuada simetría social en el consumo. Esto significa que toda la población consuma cantidades alrededor de los promedios disponibles de los 21 alimentos de la canasta básica.

No se trata sólo de producir e importar alimentos para que existan disponibles, sino de promover una accesibilidad igualitaria con políticas de ingresos y salarios, una mejor regulación de mercados y precios, lo que llevaría a una distribución homogénea.

No todas las acciones pueden y deben ser gubernamentales, se requiere una gran participación de asociaciones de consumidores, los grupos de acción ciudadana y popular, lo mismo que también de campesinos.

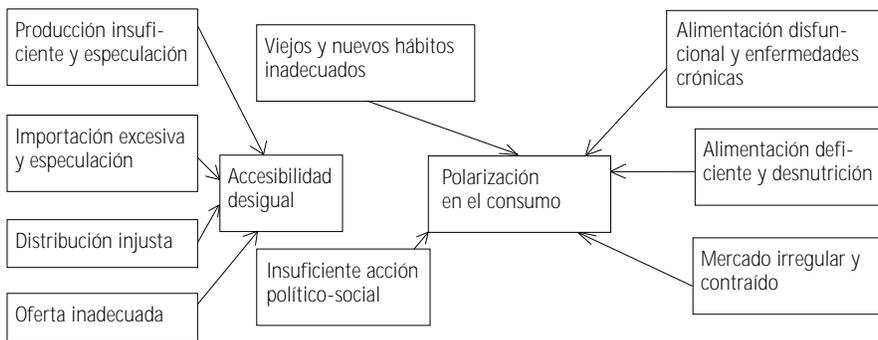
Un problema que dificulta guiar a estos grupos es la casi total ignorancia en la que se ha sumido a nuestros grupos mayoritarios. No saben lo que es bueno y lo que es malo, ni mucho menos tienen la menor idea de cómo se fabrican muchos de sus productos favoritos, cómo se contaminan o se forman compuestos tóxicos como la acrilamida, como producto del calentamiento de carbohidratos con grasas, en el proceso de freír rebanadas delgadas de papa o calentar galletas rellenas de grasas en túneles muy calientes.

Por lo anterior es necesario promover la educación a través de medios escritos o electrónicos. Existe mucha información que llega de países desarrollados en los que ya se comienza a lograr bastante control, tanto por parte de las empresas como sobre todo de los consumidores.

Los grupos muy vulnerables, en particular los niños, requieren de una protección gubernamental especial; ya no es posible que no exista un organismo específico ni una legislación adecuada. Se

Esquema1

### La situación de la seguridad alimentaria en México



ha dado el caso de que en leches infantiles se use leche descremada de calidad animal, y también leche con radiactividad, como pasó hace 20 años.

En el esquema 2 se hace énfasis en los grupos más vulnerables de México, que son los rurales y sus hijos. Entre ellos y los más pobres urbanos, que son 25 % de la población, tienen el 75% de los niños. Esto significa que son importantísimos para el futuro de la nación.

La población rural puede y debe producir una gran parte de sus alimentos básicos mencionados, como los alimentos animales y las verduras y frutas. No lo hacen porque en los 185 años de México independiente nadie se ha interesado suficientemente en enseñarles. En tiempo del general Lázaro Cárdenas hubo unas misiones culturales, pero desafortunadamente algunos de los integrantes no sabían más que la población; en tiempos del licenciado López Mateos hubo un programa de huertos familiares que fue sólo una colaboración para consumir los excedentes de semillas que hubo en los Estados Unidos.

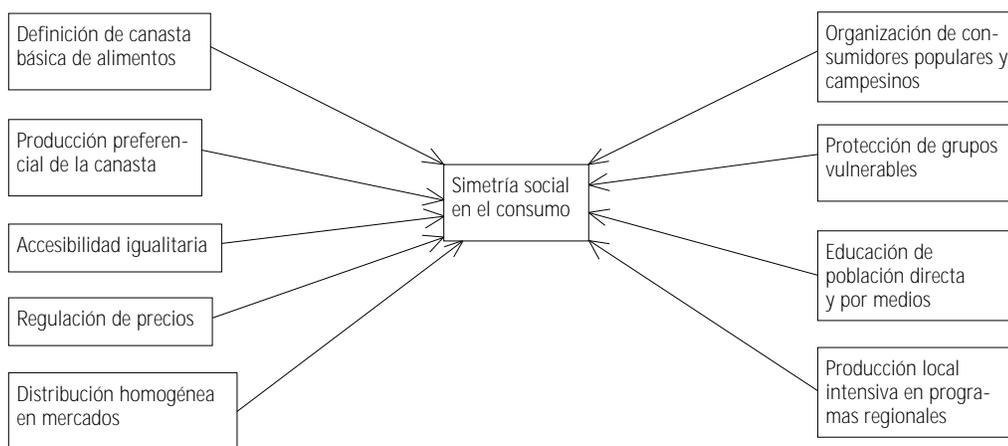
Ahora hay nuevas ecotecias para almacenar agua, para regar por goteo, para mejorar la casa, el agua y muchos aspectos esenciales para la nutrición del niño.

Un buen programa de desnutrición cero para México debe centrarse en dar acceso a toda la población, todo el tiempo, a una alimentación sana, que permita el desarrollo de todas las capacidades de todos y cada uno de los mexicanos, desde la infancia hasta la ancianidad.

En la actualidad el círculo vicioso de pobreza, desnutrición, enfermedad e ignorancia puede romperse en varios sitios. Las estrategias de sobrevivencia que han adoptado las poblaciones rurales, sobre todo las migraciones, han disminuido las enfermedades locales, diarrea y bronconeumonías; las remesas han inyectado recursos a las comunidades, pero el consumo escaso e inadecuado de alimentos persiste, por lo que la desnutrición infantil sigue siendo el primer problema de México.

Esquema 2

**Acciones necesarias para mejorar la nutrición social**



**Programa multisectorial de desnutrición cero**

Desde que FAO en los años sesenta, o sea hace más de 40 años, propuso la planeación alimentaria como "la solución" a los problemas alimentarios en el mundo, la visualizó como una acción "multisectorial coordinada". De hecho para su planeación y ejecución propuso un comité integrado por los altos funcionarios de todas las secretarías de Estado que tienen que ver con la alimentación, prácticamente todas, agricultura, salud, economía y hacienda, entre las principales.

Estos comités sólo tuvieron algún éxito cuando el propio presidente lo presidía y solicitaba actuar y se hacían evaluaciones. El resultado era sólo parcial, porque el actuar por niveles, o sea un programa de producción, otro de transporte y almacenamiento, otro de mercadeo y otro de educación, más la investigación y la tecnología necesaria, hace imposible que éstos estén coordinados en acciones y en tiempos.

Aunque un programa requiere de acciones múltiples y coordinadas como se puede ver en el esquema 3, la solución es más sencilla, como se verá adelante.

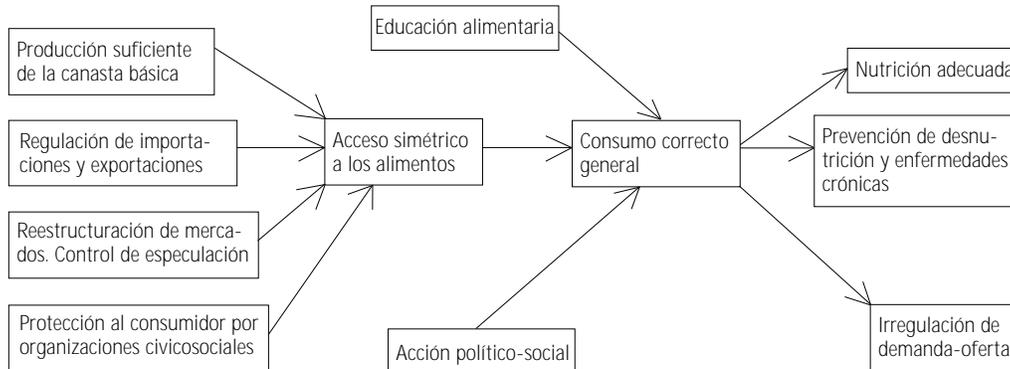
La forma de planear y de conducir un programa de alimentación no es por niveles individuales o sea no debe haber una parte de nutrición en el plan agrícola, en el plan de importaciones, o en el de reestructuración de mercados, por ejemplo, cada uno realizado con su propia estructura y burocracia. Se ha intentado pero es imposible que lo hagan coordinadamente.

La forma de hacerlo no es coordinando un solo programa dentro de las estructuras existentes, a base de promocionar en cada sector las medidas necesarias. Para que esto funcione se requiere que el programa tenga importancia y fuerza política. Se mencionan algunos ejemplos.

México, después de la segunda Guerra Mundial tuvo el mejor y más ejemplar programa de alimentación en el mundo. Hubo una gran escasez de alimentos, sobre todo de maíz, y un amigo del presidente Alemán, el licenciado Gabriel Ramos Millán, llamado el apóstol del maíz, quien a base de buenas relaciones logró que se aumentara la producción de alimentos básicos, mejoró la distribución, dio precios de garantía y controló los precios de venta, promovió un grupo de investigación de la Fundación Rockefeller y junto con la Universidad Agrícola de Chapingo, investigaron mejores variedades y desarrollaron muchas muy productivas. Se le dio enorme fuerza a Conasupo y a su sistema de compras y distribución. El resultado fue que en poco tiempo, sin mayores planes y leyes, se mejoró el problema alimentario, pero desafortunadamente en la forma antigua, como el grupo

Esquema 3

**Programa multisectorial de seguridad alimentaria**



político del poder lo veía, se trataba de abastecer de maíz suficiente y barato junto con pocos productos más, sólo para evitar conflictos, movilizaciones, y hambre, entre los problemas más importantes.

En tiempos del licenciado Díaz Ordaz, se volvió a plantear un programa de abasto y en la misma forma se resolvió, ampliando la Distribuidora Nacional Diconsa, con muchos almacenes rurales. También se creó Leche Industrializada Liconsa y otros organismos que en esta ocasión estuvieron mejor planeados, pero mal administrados.

Por desgracia estos programas, centrados en la antigua Conasupo, no tuvieron fines nutricionales, sino sólo políticos. Si en ese tiempo se hubieran planteado objetivos más amplios, seguramente que las formas utilizadas hubieran tenido resultados no sólo contra el hambre sino contra la desnutrición.

Poco después, en los años setenta se coordinó un programa de abasto con uno educativo (Programa de Orientación Familiar) que fue muy exitoso para la alimentación infantil. Varias evaluaciones mostraron que este período gubernamental sí tuvo mucho éxito contra la desnutrición infantil.

El último esfuerzo fue en 1980-1981, el SAM, Sistema Alimentario Mexicano, precipitado y oneroso, pero que por primera vez logró que la mayoría de los mexicanos tuvieran cierta seguridad alimentaria. Es probable que con base en este programa y el anterior mencionado fue que la población comenzó a movilizarse. Por primera vez en México se evitaron las escaseces periódicas y estacionarias.

Todos los programas anteriores tuvieron el problema de ser cortos, porque los gobernantes se interesaron tarde en solucionarlo en su sexenio y siempre su sucesor los suprimió para cambiarlos poco después. El último, el SAM, fue cerrado con violencia y los gobiernos neoliberales no han vuelto a mencionar el problema alimentario y sólo se intentan algunos programas de tipo compensatorio por medio de acciones para "ayudar" a los financieramente pobres.

El problema que históricamente ha tenido la planeación de la alimentación es que no está sectorizada, hubo tiempos en que se decía que era responsabilidad de la esposa del presidente (INPI) por lo que nadie quería iniciar alguna acción para no competir. También se ha dejado en el sector salud que no puede hacer nada, y por último en este sexenio se le atribuyó a la Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación) pero el agregado de esa A final, no tuvo ningún efecto práctico.

En el mundo, varios países han creado secretarías de Estado en alimentación, por ejemplo, Francia, la India, Perú, pero no han sido exitosas. Parece ser que la experiencia mexicana de una persona cercana al presidente, que con todo el apoyo promueva y coordine las actividades necesarias, hablando y convenciendo a los funcionarios para que realicen determinadas acciones, han sido experiencias más positivas.

¿Qué acciones son necesarias? Primero se tiene que trabajar con un diagnóstico de las necesidades de la población, información que México cuenta, mejor que los demás países del mundo. Se sabe del problema nutricional desde el ámbito municipal hasta el de ciudades. Sobre esta base es que se debe planear, de acuerdo con el esquema anexo.

En esta forma, teniendo claras las necesidades de la población, por sectores sociales y regiones geográficas es que se pueden planear las acciones de promoción de un consumo simétrico nacional de la canasta básica.

El objetivo final de una política alimentaria, sobre todo en las condiciones actuales de transición alimentaria descontrolada, debe ser que la población se nutra en forma adecuada, para el desarrollo infantil y la preservación de la salud del adulto.

Existen las llamadas recomendaciones nutricionales para México, lo que es un concepto anticuado, tanto porque en muchos casos no satisfacen las necesidades a largo plazo, como porque no definen máximos. Sin embargo, para fines sociales se pueden utilizar.

Lograr que toda la población satisfaga sus necesidades nutricionales ha sido un problema que sólo los países desarrollados lo han alcanzado. Los socialistas también lo logran fácil y tempranamente sobre todo usando las tarjetas de racionamiento. Solución criticable pero que rinde resul-

tados inmediatos, nadie puede comer más o menos de lo escrito en la tarjeta. Suprime el hambre y la desnutrición de golpe, ya que evita la distribución asimétrica de los recursos. En los países de escaso desarrollo es en los que la planeación alimentaria tiene que dirigirse a distribuir equitativamente una disponibilidad generalizada de los alimentos de la canasta básica para que así el consumo sea más simétrico.

Esquema 4

### Seguridad alimentaria y autosuficiencia

¿Es cierta la ecuación de lo que se propone?

Alta importación y producción ————— Alta disponibilidad — Acceso ilimitado aparente — Gran consumo global — Buena nutrición

No lo es. Es mejor visualizar el problema de manera inversa:

Objetivo: nutrición adecuada ————— A través de satisfacción simétrica de necesidades alimentarias — Con un acceso — Disponibilidad adecuada de canasta básica — Programa de producción — Planeación de importaciones accesorias

Nuestro país está teniendo serios problemas para favorecer una disponibilidad alimentaria adecuada y generalizada. Esto muy posiblemente se logre con un plan agrícola nacional que simultáneamente proponga programas regionales.

### Una nueva revolución verde

Se necesita planear una nueva revolución verde, pero no la que visualizan las grandes compañías transnacionales, a base de transgénicos, por ellos controlados, que si bien pueden producir más, en mejores condiciones, de mejor aceptación y aun de mayor valor nutritivo, sus semillas estarán controladas y seguramente los productos se venderían a precios más altos.

La nueva revolución verde lo que se propone es utilizar nuevas tecnologías, mejor ecotecnologías, que conserven el ambiente, que faciliten la producción intensiva en las pequeñas parcelas existentes alrededor de los hogares, pero a base de trabajo y organización comunal.

El uso de estas nuevas ecotecnologías permite planificar el abasto a partir de las regiones, sobre todo en las regiones críticas, pobres, con poca tierra y de temporal.

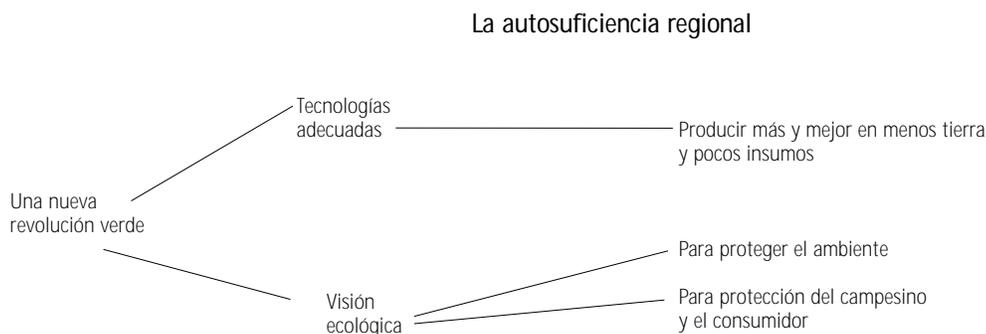
La nueva revolución verde se debe basar en el empleo de tecnologías de bajo costo que permitan la captación de agua, el riego por goteo, la producción de fertilizantes e inclusive el mejoramiento del hogar, gallineros, baños y cocinas, entre otros.

En el momento actual, con los sistemas de moldes para autoconstrucción es posible mejorar varios aspectos relacionados con la desnutrición como son la pobreza, la enfermedad y las inadecuadas condiciones de vida.

El Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", en colaboración con un grupo independiente (SANUT) y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, ha desarrollado tecnologías a base de moldes, que se arman y desarmen cientos de veces para sólo rellenarlos con mezclas de tierra, basura, arena y algo de cemento para construir desde cisternas de 11000 litros, gallineros, hasta casas de autoconstrucción muy baratas.

Esquema 5

### Programas específicos para la erradicación de la desnutrición infantil



Existe investigación mexicana y desarrollos tecnológicos que permiten la erradicación de la desnutrición infantil. El programa más evaluado es el de detección y atención de todos los niños de cada comunidad. Se tienen 25 años de experiencia en los programas PIAN (Programa Integrado de Alimentación y Nutrición) dirigidos a los niños.

Estos programas de detección y atención de la desnutrición comienzan con la vigilancia mensual de todos los niños, casa por casa, para pesarlos y medirlos; y todos aquellos que no cumplan las condiciones de crecimiento, deben ser atendidos por un paquete de acciones, de entre ocho y 10 medidas simultáneas, con el fin de corregir el deficiente crecimiento. Entre las medidas más usadas están las de nutrición: un alimento infantil nutritivo, vitaminas, hierro, las que se combinan con medidas de salud primaria: suero anti-diarréico, atención de afecciones respiratorias y educación nutricional, entre otros.

Este sistema de detección y atención se puede y se debe combinar con otros, como por ejemplo el de la producción de alimentos con ecotecnologías ya mencionado, lo que ha demostrado llegar hasta la erradicación de la desnutrición o la distribución de la tortilla de alto valor nutritivo investigada durante cinco años por el INNSZ, la UAEM y SANUT.

El programa de enriquecimiento de la tortilla es muy fácil y barato, se hace con 7% de una soya de calidad humana, vitaminas y minerales adecuados de forma tal, que con un agregado de 20 centavos por kilogramo de tortilla, se eleva su valor nutritivo más de 100%. Con esta tortilla de alto valor nutritivo un niño puede crecer normalmente, pues su poder alimenticio es 80% de la leche. Esto ha sido demostrado en comunidades otomíes (ñahñues) y publicado en un libro.<sup>19</sup>

Lo mejor sería combinar los programas ya demostrados en la práctica, los de vigilancia con atención de los niños, los de enriquecimiento de la tortilla y la producción ecológica de alimentos complementarios. Su importancia es que se pueden aplicar en las 12 zonas críticas del país, donde más de la mitad de los niños son desnutridos. Las principales áreas geográficas afectadas son: Yucatán, Altos y Selva de Chiapas, la Región de Pochutla en Oaxaca, la Mixteca, la Sierra de Juárez, la región Tlapaneca, la Mazahua, la Huasteca, la Tarahumara, la región Cora-Huichol-Tepehuana, la Mazahua-Otomí del centro y la Sierra Purépecha.

## La atención del síndrome metabólico y enfermedades dependientes

La situación actual es que la obesidad, la diabetes y la hipertensión han ido aumentando rápidamente en los últimos 30 años, al grado de que está constituyendo una verdadera epidemia.

La mitad de los mayores de 40 años sufren uno o varios de los problemas mencionados, además con frecuencia complicados con problemas cardiovasculares, aterosclerosis, infartos y accidentes vasculares cerebrales.

Esta problemática que está ligada a ciertas características hereditarias del mexicano, sobre todo el que tiene genes indoamericanos, sufrió desnutrición en la infancia y su alimentación actual es rica en grasas, sobre todo saturadas y trans; y alimentos de alto índice glicémico.

La transición alimentaria en México en vez de ser dinámica se quedó a medio camino, con mucho de lo malo de antes y con mucho de lo malo de ahora. Sobre todo muchos de los productos industriales más populares están hechos a base de harinas, de maíz, trigo y papa, combinados o fritos con grasas recalentadas que modifican su estructura (trans) y se vuelven muy favorables al desarrollo de aterosclerosis y varias complicaciones metabólicas.

La industria tiene que modificar su tecnología para ofrecer menos y mejores grasas, menos sal y azúcar, almidones más integrales y nuevos productos nutritivos con soya, leche y cacahuate, entre otros.

---

<sup>19</sup> A. Chávez y M. Muñoz de Chávez, *La tortilla de alto valor nutritivo*.

La única manera de revertir este proceso es crear "un ambiente social de alimentos sanos" tanto en las casas, en los comercios, en las escuelas, y en los restaurantes, propiciado sea por legislación, por estímulos fiscales o por educación. Ya no es posible que en las mismas tiendas escolares se venda lo que se vende, ni se coma en los servicios de alimentación institucionales lo que se come. Un cambio en estos aspectos está en las manos de la sociedad misma dirigida por los organismos que saben.

Se requiere un gran esfuerzo de educación al consumidor; y para esto se necesita no sólo la participación de la escuela y otras instituciones, sino de los medios de comunicación masiva. En vez de desinformar, deben informar. En muchos países se ha resuelto esto y no ha afectado a la industria o al comercio que se puede adaptar, se vendería lo mismo y aún más. Esto ya ha sido demostrado en la mayoría de los países desarrollados y en algunos del mismo nivel de México.

## Conclusiones

Es básico para el desarrollo y la salud llevar a cabo un buen programa nacional de alimentación y nutrición. El 25% de la población que sufre inseguridad alimentaria abarca al 75% de los niños, los que en pocos años serán mayoría. Muchos de ellos sufren desnutrición, y los sobrevivientes serán susceptibles a las enfermedades metabólicas crónicas.

Un programa de seguridad y autosuficiencia alimentaria no es difícil, requiere una planeación nacional, de arriba abajo que favorezca un consumo simétrico entre grupos sociales y regiones geográficas de 21 alimentos básicos y una serie de programas regionales, de abajo a arriba, comenzando con las áreas críticas, para llegar a desnutrición cero.

Las principales acciones que se recomiendan son la vigilancia de niño por niño, el enriquecimiento de una harina de maíz para hacerla de alto valor nutritivo y sobre todo la introducción en comunidades de ecotecnologías productivas intensivas para comenzar con un autoabasto regional.

Se requiere de una nueva revolución verde para revitalizar al campo, no a base de transgénicos o equipos caros, sino de biotecnologías, que permiten producir intensivamente todos los alimentos necesarios para las comunidades y para vender a ciudades o exportar.

El enriquecimiento de la tortilla para llegar a vender una de "alto valor nutritivo" debe ser una medida básica, por lo rápido que actúa, para el futuro del país.

Los sistemas regionales PIAN (Programas Integrales de Alimentación y Nutrición) han sido experimentalmente muy positivos. Se tienen que extender a todos los niños del medio rural y de las áreas críticas urbanas.

Se debe mejorar la calidad de la alimentación del mexicano para prevenir la obesidad y las enfermedades metabólicas asociadas. La idea es crear un ambiente alimentario sano.



## Políticas alimentarias *Úrsula Oswald Spring\**

A raíz del fin de la globalización se consolidaron conceptos alternativos a la seguridad militar. El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) retomó estas experiencias y definió en 1996 una política de *seguridad humana* como "protección ante amenazas de enfermedades, hambre, desempleo, crimen, conflictos sociales, represión política y peligros ambientales" (PNUD, 1996: 23). La reivindicación de los derechos humanos, globalmente entendida como el derecho a la vida, ha propiciado el marco legal global de referencia de esta seguridad humana en todo el mundo. No obstante, tanto la visión como el contenido de dichos derechos humanos están anclados en una visión occidental e individualista (Küng, 2003; Sen, 1995; Preiswerk, 1984).

Ante un proceso concentrador de riqueza entre elites globales y nacionales se abrió la brecha entre Norte y Sur y dentro de los países pobres. Esta desigualdad retrasó la lucha contra el hambre y la pobreza. La libertad ante hambre (*freedom from want of food*) se convierte en una demanda central de seguridad humana, ya que afecta directamente la salud y supervivencia de comunidades y personas. Establece además un puente con la *seguridad ambiental*, dado que más de dos mil millones de personas dependen de la autoproducción, y los modelos productivistas han depredado los recursos naturales (agua, suelos y biodiversidad). Empero, la afectación va más allá del entorno natural e involucra a factores sociales, culturales, económicos y de identidad que inciden en un proceso de alimentación integral u holístico.

Se estima mundialmente que mil millones de personas sufren hambre y desnutrición. Diariamente se mueren 24000 por hambre, tres cuartas partes de ellos niños menores de cinco años. Además, hay 150 millones de niños con desnutrición y la mitad muere. Entre 1990 y 2003, el número de niños desnutridos aumentó en África Subsahara de 29 a 37 millones y sólo en Asia del este se redujo de 24 a 10 millones (ONU, 2005).

---

\* CRIM-UNAM y El Colegio de Tlaxcala. Cátedra de la Universidad de las Naciones Unidas sobre Vulnerabilidad Social.

FAO (2005a) calcula que existen todavía en los países pobres 468 millones de personas con hambre, lo que genera una pérdida económica de 30000 millones de dólares (mmd). La desnutrición crónica infantil y materna infantil, asociada a deficiencia en hierro y yodo, reduce además la capacidad intelectual entre 10 y 15% en niños. Al combinar la desnutrición proteica-calórica con la falta de microelementos, la pérdida económica en todos los países pobres se estima entre 5 y 10% del PIB, equivalente a 500 mmd/año. Regiones azotadas por guerras o conflictos internos representan una agravante adicional, responsable de 10% de las muertes por hambre. Aunque la mayor desnutrición se ubica en zonas rurales de los países en desarrollo, crecientemente la mortalidad por desnutrición crónica se presenta en ciudades perdidas de megalópolis del sur, pero está afectando también a países industrializados.

Ante este panorama poco alentador, el presente trabajo revisa primero la historia de los procesos productivos de alimentos; después examina conceptualmente los términos alimentación y nutrición y establece una diferencia entre seguridad y soberanía alimentaria; en tercer lugar, revisa la situación mundial, regional y local de alimentación; posteriormente, explora en el caso mexicano las tres opciones políticas existentes: productivismo con agroempresa, ciencias de la salud industrializadas y agricultura sustentable a pequeña escala. Compara las ventajas de los procesos de producción versus la importación, las repercusiones en salud, calidad de vida y consolidación de un proyecto de país, capaz de crear trabajo y salud para todos. En el quinto apartado se sintetizan las ventajas de los modelos de producción explorados y en la sexta parte se proponen algunas políticas capaces de mitigar la situación de desnutrición y obesidad en el ámbito nacional, tomando en cuenta los procesos de globalización, las presiones por parte de las empresas transnacionales alimentarias (ETA), el crecimiento poblacional, la urbanización y las posibles repercusiones por el cambio climático global.

## Historia reciente de los procesos de producción de alimentos

A partir del siglo pasado y con la consolidación de la revolución verde se consolidaron a la vez tres nuevos modelos de producir alimentos. El paradigma *productivista* pretendía industrializar la agricultura (monocultivos, uso intensivo de agroquímicos tóxicos y fármacos), donde semillas mejoradas, máquinas pesadas, energía fósil barata y sistemas de riego dependían de elevados subsidios gubernamentales (EUA, UE, OCDE, Japón) y permitían ofrecer al consumidor alimentos baratos, homogéneos y una producción en manos de agrónomos, veterinarios y químicos. Salud y ambiente eran marginales y el ministerio de agricultura manejaba los recursos naturales (tierras, agua, bosques y pesca).

En el ámbito internacional se ha convertido y sigue siendo la punta de lanza contra el hambre (FAO, 2005 a y b), aunque no toca el tema al acceso de alimentos por falta de dinero. Se ha conflictuado con otros intereses como la comercialización monopólica de granos y las finanzas globales, pero los efectos negativos en ambiente y salud humana y el fin de la era de hidrocarburos y agua

abundantes y baratos ha limitado su futuro. A partir de los noventa aparece un segundo paradigma, estableciendo relaciones entre enfermedades y determinados genes y hábitos alimentarios (Nestlé, 1999), llamado *ciencias de la vida* (Lang y Heasman, 2004). Sigue con el productivismo, aunque se orienta hacia la demanda del consumidor final y sus necesidades de salud. Ha gestado una mayor integración con la transformación y comercialización de la cadena alimentaria en forma de cluster. Al vincular conocimientos genéticos con la biología, ingeniería, nutrición e industria farmacéutica, el laboratorio móvil (medidas fitosanitarias) garantiza a las empresas trasnacionales agro-empresariales (ETA) no sólo alimentos inocuos y homogéneos, capaces de permanecer frescos en las estanterías de los supermercados, sino alimentos que gracias a su enriquecimiento enzimático aportan nutrientes que previenen enfermedades.

Este modelo de producción industrializado puede afectar la salud humana (bse) y crear epidemias nuevas (gripe aviar). La visión cornucopiana de resolver los problemas ambientales, sociales y de salud mediante la investigación científica trasnacional ha mostrado límites al excluir sectores sociales más pobres quienes pagan con su vida y bienestar estas equivocaciones. La voracidad de este capital no se limita a productos de dudosa calidad, sino que corrompe autoridades responsables de vigilar la inocuidad e investigadores con premios y publicaciones de "alto prestigio". Los resultados de este comportamiento se pueden sintetizar en una mayor concentración de riqueza en pocas manos, obesidad y desnutrición, mayores gastos en salud y más pobreza.

Como resultado de la industrialización de la producción alimentaria se presentó durante el siglo pasado una sobreexplotación de pesca, se destruyeron suelos por sobrefertilización química y se agotaron y contaminaron aguas superficiales y subterráneas (Carson, 1962). A partir de la Cumbre por la Tierra en Río de Janeiro en 1992, se consolidó una tercera corriente, llamada *producción ecológica sustentable* que relaciona métodos ancestrales de subsistencia con procesos modernos. Rompe con el productivismo y conservadurismo, al fomentar la diversidad productiva a escala pequeña y reduce energía, contaminación y generación de desechos. Se basa en una visión integral, donde se establece una relación simbiótica y de dependencia entre naturaleza y alimentos. Aprovecha métodos suaves y regionalmente diversos (policultivo, asociación de cultivos, rotación, fijadores de nitrógeno, bioplaguicidas, métodos tradicionales de conservación de suelos y alimentos, manejo completo del agua e integración de servicios ambientales). Frente a una guerra alimentaria potencial consolida la soberanía alimentaria regional y conserva la diversidad de especies. Las sinergias entre ecosistemas sanos y relaciones sociales cohesivos permiten el cuidado de salud y cultura en un contexto local. El modelo no puede globalizarse y cuando se comercializan los excedentes se prioriza la venta regional (menos contaminación atmosférica) y el comercio justo. Se convierte en alternativa de salud al promover la diversidad, uso regional en armonía con la naturaleza, lo natural y lo multidisciplinario en el proceso productivo, de transformación y de consumo.

La ETA ha mostrado nerviosismo ante el crecimiento lento pero constante de la producción orgánica en parcelas pequeñas, donde los ciudadanos no sólo son consumidores, sino que participan acti-

vamente en la gestión de la alternativa alimentaria. Aunque esta opción recibe poco apoyo gubernamental (a veces obstáculos), las ETA la perciben como competencia y han llevado a cabo campañas propagandísticas agresivas para imponer su propio modelo.

Al explorar las contradicciones entre los tres paradigmas se identificaron la insustentabilidad del primero (escasez y contaminación de recursos naturales y daños a la salud humana y animal). Todavía arraigado en los ministerios de agricultura tiende a ceder espacios al modelo de las *ciencias de la vida*, donde los ministerios de finanzas y comercio presionan al sector legislativo para abrir mayores espacios, a través de tratados de libre comercio (TLC), convenios bilaterales, subsidios a investigaciones nutrigenómicas, inversiones y rescates a agroempresas y leyes de "bioseguridad" y bioprospección. Al igual que el primer paradigma, su meta es productivista, independiente de los problemas sociales y ambientales que esto pudiera generar. Los riesgos inherentes al futuro de la tierra y la humanidad por manipulación genética y nanotecnología son mayor incertidumbre, inseguridad (ETA, 2005) y riesgos que pudieran afectar a la esencia misma del ser y de la vida (Habermas, 2001).

Lang y Heasman (2004) hablan frente a este complejo panorama de un escenario de *guerra alimentaria* al intervenir múltiples factores generadores de conflictos: calidad y seguridad del alimento, comercio internacional de alimentos, regulaciones gubernamentales, nutrición, control transnacional en el abasto, transporte monopólico, distribución, seguridad en la cadena alimentaria, almacenamiento de alimentos, oferta, coexistencia entre personas sobrealimentadas y desnutridas, daños ambientales por métodos productivos y ciencia y tecnología en manos de transnacionales.

En síntesis hay un hecho innegable: la seguridad alimentaria occidental no ha logrado a pesar de sus avances científicos erradicar el hambre. ¿Por qué? Hay una segunda verdad. El modelo promovido por las ETA es liberal y orientado hacia el individuo, considerado en su capacidad de consumidor más bien que como víctima y por lo mismo se le recetan alimentos sanadores. Estas dos realidades y la creciente incertidumbre ante riesgos y peligros potenciales abrió el espacio a un campo de batalla entre movimientos y organizaciones sociales y no gubernamentales (ONG) e individuos, confrontados con el deterioro alimentario y de salud. Han denunciado manipulaciones por empresarios y dependencias gubernamentales y ante un mayor control social las autoridades gubernamentales han intentado deslindar responsabilidades en brotes epidemiológicos mundiales, resultado de los métodos productivos promovidos por ETA.

Así, el futuro del sector alimentario se debatiría básicamente entre las *ciencias de la vida* y la *producción ecológica sustentable y campesina*. Aunque en este momento la lucha pareciera desigual, cerca de 20% de la población europea está consciente de los peligros asociados con el modelo ETA y más de 80% rechaza el uso de transgénicos en los alimentos. Nuevas enfermedades, resultado de los modos de producir y transformar alimentos pudieran consolidar esta alternativa. Las crecientes tasas de enfermedades crónicas y degenerativas han obligado a las ETA a enfocar su futuro hacia el combate de las mismas. Ante un aumento en la obesidad no sólo se ha desarrollado una cultura *light*,

sino que programas integrales, de salud preventiva, enriquecimiento con vitaminas, proteínas, yodo y flúor, otros microelementos y enzimas orienta la investigación científica de las ETA para competir mejor con la opción orgánica.

### Algunas reflexiones conceptuales

Alimentación y nutrición son ambos procesos constitutivos del funcionamiento orgánico y al estar interrelacionados se confunden a menudo. *Alimento* es un término genérico dado a vegetales y animales en su totalidad, en partes o en sus secreciones (flores, frutas, hojas, raíces, leche, huevos, músculos, órganos internos como hígado, riñón, estómago, sesos). Al comer los alimentos, los nutrientes encontrados en estos productos requieren de un proceso de asimilación, llamado nutrición.

*Nutrición* se refiere al proceso a través del cual los alimentos se absorben por parte de los organismos vivos. Inicia con la ingesta, continúa con la digestión, donde las proteínas se rompen en aminoácidos y sigue con la absorción de los nutrientes en el intestino. Una vez integrados, se distribuyen a través del cuerpo para su asimilación y transformación metabólica en cada célula. La última fase es la excreción en forma de materia fecal y orines, donde se eliminan también toxinas.

Los *alimentos* cumplen en la mayoría de los organismos vivos tres *funciones*: crean la energía requerida al absorber nutrientes que son necesarios en el crecimiento y mantenimiento de las actividades biológicas y físicas de cualquier organismo, gracias a los procesos de oxidación o fermentación. En segundo lugar, la ingesta de alimentos ofrece agentes indispensables en los procesos de síntesis al interior de las células, indispensables para formar los componentes de las enzimas. En tercer lugar, los alimentos generan el material estructural y catalítico de los compuestos químicos de las células vivas, a través de los anabolismos. Cuando una de estas tres funciones falla, el organismo compensa la deficiencia con los otros dos procesos.

Por lo mismo, comer es una necesidad biológica que determina la calidad de vida de una persona y su nivel de salud. Sin embargo, la alimentación no puede reducirse sólo a procesos fisiológicos. Se trata de una experiencia holística donde intervienen el placer de los sentidos (olor, gusto, tacto, vista), la estética decorativa, la comunicación y las normas y tabúes sociales. Éstos han dado nacimiento a rituales y ceremonias capaces de reforzar la identidad cultural y territorial de la población.

Bajo el término *seguridad alimentaria* se entiende el derecho personal de disponer de los alimentos suficientes para individuos y naciones, descontando los usos no alimentarios. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) evalúa la *seguridad alimentaria nacional* "midiendo la diferencia entre la ingesta actual de alimentos (producción doméstica, más importación comercial, menos usos noalimentarios) frente a las metas establecidas de consumo". Existe, además, la *diferencia nutricional* que mide por día los requerimientos nutricionales mínimos de acuerdo con la edad, sexo y actividades.

Estos conceptos técnicos no incluyen el conjunto de factores que intervienen en la alimentación. El concepto *soberanía alimentaria* integra aspectos geopolíticos, socioeconómicos y culturales

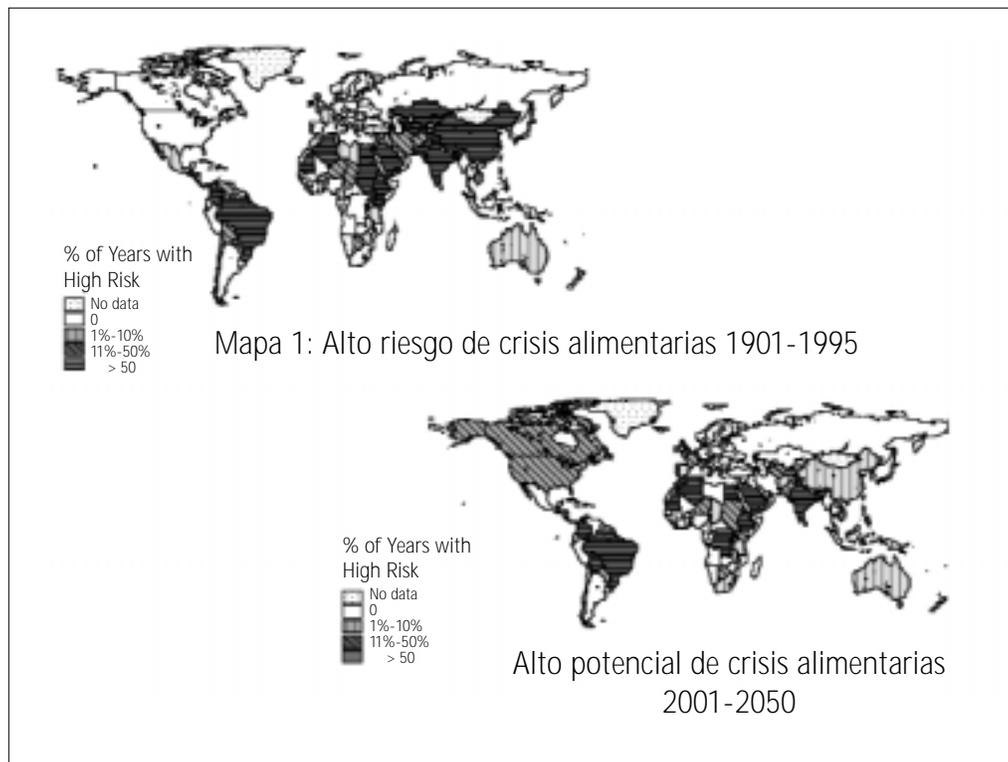
(UNESCO, 1998), y *Vía Campesina*, movimientos sociales, ecofeministas y organizaciones indígenas lo precisaron como un proceso integral de producción, comercialización, transformación e ingesta interrelacionado dentro de un contexto cultural familiar, de pueblos, de regiones y de naciones. Incluye: *a)* producción y comercialización local con acceso a tierras, agua, semillas nativas, crédito, ayuda técnica y financiera para todos los integrantes; *b)* garantías para las mujeres de usufructuar las tierras y producir lo necesario en la comunidad y el hogar. Con ello se intentan superar las estructuras injustas, violentas y patriarcales al interior de sus familias, pueblos, organizaciones, países y sistema económico global; *c)* mujeres elementos claves en la alimentación, producción agropecuaria y su comercialización; *d)* fomento de la participación de indígenas, mujeres y campesinos en la política rural nacional y regional; *e)* derecho de producir y consumir alimentos sanos, suficientes y permanentes que son culturalmente aceptados, localmente producidos, vendidos, transformados y consumidos, ya que la alimentación es más que ingesta de calorías y proteínas; es un acontecimiento sociocultural y de vida; *f)* derecho de regiones y naciones de establecer compensaciones y precios que cubren los costos de producción promedio para protegerse ante importaciones de alimentos subsidiados con precios artificialmente bajos; *g)* obligación de gobiernos nacionales y locales de mejorar la situación alimentaria de su población, mediante el estímulo a la producción y transformación de los alimentos, políticas de subsidios, programas económicos, políticas precisas de fomento a la autosuficiencia alimentaria, descuentos en alimentos básicos en zonas urbanas y rurales marginales, cocinas populares colectivas, alimentos escolares, papillas a bebés desnutridos, complementos nutricionales a mujeres embarazadas y lactantes y alimentos escolares, con el fin de superar la desnutrición crónica materno-infantil; *h)* compromiso por parte de autoridades de ofrecer agua limpia y saneamiento de las aguas usadas para eliminar parásitos, virus y protozoarios; *i)* establecer relaciones vinculantes entre servicios ambientales, agricultura, ordenamiento territorial y participación democrática en la toma de decisiones para garantizar bienestar y vida digna, así como el derecho humano básico de vivir en áreas rurales y no tener que migrar (la nomigración es un derecho humano básico), lo que significa contar con condiciones dignificadas de vida en los pueblos dentro del propio país.

### Situación mundial de alimentación

La ingesta diaria de calorías en 1996 en los países con alto índice de desarrollo humano (IDH) fue de 3347 calorías (11.6% arriba de 1976) y 102.7 g de proteínas (13% de aumento); en las de IDH mediano de 2696 calorías (26.9% aumento) y 69.6 g de proteínas (33.7% incremento) y en los países con bajo IDH 2145 calorías (1% menos) y 51.0 g de proteínas (4.4% menos). Otro indicador de falta de calidad de vida es el peso bajo al nacer. Este indicador en los países industrializados fue, en 1997, 7%, 17% en los de medio, y 20% en los de bajo desarrollo (PNUD, 1999: 172-175). En su Informe de 2006, todavía aparecen 46.8% de los niños menos de cinco años como desnutridos en los países pobres y 14.7% en los de mediano ingreso (PNUD, 2005). Estos datos muestran la concentración en el acceso a

alimentos en los países industrializados y una situación de aumento del hambre en los más pobres como resultado de la falta de dinero, desempleo, precios bajos por materias primas (términos de intercambio desigual) y falta de tierras de cultivos y medios de producción. Particularmente desnutridas son mujeres y niñas pequeñas quienes viven no sólo en pobreza extrema sino *pobreza perversa*. El conjunto de estos factores impide que la población rural obtenga suficientes alimentos, supere el hambre y se vea obligada a emigrar hacia ciudades perdidas, donde por las condiciones de deterioro ambiental y social, las mujeres y niños son otra vez las más vulnerables.

Entre 1996 y 1997, 66 países de bajos ingresos requerían de 8.5 mt de granos en forma de ayuda alimentaria y en 1998 aumentó a 11 mt. Se estima que esta ayuda cubra aproximadamente 85% de las necesidades proyectadas y USDA acepta que el requerimiento nutricional mínimo es de 17.6 mt. FAO (2005a) estima que la falta de alimentos tiende a ampliarse hasta el año 2008. Al calcular el mismo consumo per cápita, la insuficiencia se incrementa en 80% a 19.8 mt, mientras que la deficiencia nutricional aumentará en 65% a 28.4 mt (véase mapa 1).



Fuente: JOSEPH ALCAMO  
GLASS Security Diagram, 2002, p. 143.

Lester Brown (2005) estima que “la combinación entre aumento de temperaturas y decrecimiento de acuíferos tiende a reducir la oferta de granos mundialmente” y “la mitad de la población mundial vive en zonas donde están abatiéndose los niveles de mantos freáticos”. Esto incluye los tres grandes productores de granos —China, India y los EUA— que producen cerca de la mitad de los granos. Países como Irán, Israel, México, Pakistán, Arabia Saudita, Jordania y Yemen ya están sobreexplotando sus acuíferos. En el ámbito mundial Brown calcula que cerca de 3000 millones de personas viven en países con escasez de agua superficial y subterránea. Al relacionar la disponibilidad de agua con el calentamiento global se puede estimar que en los próximos 25 años las exportaciones de granos baratos van a limitarse. Quedan pocas regiones en el mundo capaces de convertirse en graneros nuevos al disponer de agua suficiente y tierras de buena calidad para producir (véase mapa 1). Aunque los precios de trigo y maíz se han mantenido durante los últimos años, no obstante, el arroz que es altamente vulnerable a la falta de agua, ha aumentado su precio en 30% a \$260/t (USDA, 2005). Conforme se siguen escaseando los otros granos, sus precios aumentarán también.

En la actualidad, con una población de 6400 millones de personas en el mundo, más de mil millones en por lo menos 70 países pobres sufren hambre (USDA, 2005). El cambio climático, la pérdida de suelos fértiles, la salinización de áreas de cultivos en deltas y costas y la intrusión de aguas salinas del mar a los acuíferos costeros por el incremento del nivel del mar van afectar las regiones más productivas del planeta, donde existen suelos de relleno aluvial. Los países en desarrollo depen-

Cuadro 1  
Modelos de consumos mundiales de acuerdo a clases socioeconómicas

<b>Categoría de consumo</b>	<b>Alta</b>	<b>Mediana</b>	<b>Pobre</b>
Dieta de la población	1.5 MM de personas, carne, alimentos empacados, refrescos	3 MM de personas, granos, agua limpia	1.5 MM de personas, insuficientes granos, agua contaminada
Transporte	coches privados, aviones	bicicletas, buses	caminar a pie
Fuente de abasto	alimentos traídos de lejos, supermercados, tiendas de especialidades, delicatessen	algunos alimentos traídos de lejos, tiendas locales y mercados	alimentos locales, tiendas locales y mercados
Materiales	desechables	duraderos	biomasa local
Metas	grandes, horizontes globales	suficientes, horizontes regionales	Limitados o ausentes, horizontes locales
Combustibles	gas, gasolina, kerosena	gasolina, gas	leña, estiércol, desechos orgánicos
Impacto ambiental	elevado	considerable	bajo

derán crecientemente de las importaciones de alimentos. Bangladesh es uno de los países más pobres y afectado por el cambio climático. Su población ha mostrado mayor vulnerabilidad alimentaria, al inundarse las franjas costeras con aguas del mar.

Pero no toda la desnutrición se debe a factores naturales, aunque frecuentemente reforzado antropogénicamente. También en los países ricos con una oferta diversificada de alimentos, existe hambre por falta de dinero. El bajo poder adquisitivo en los 66 países más pobres exacerba la inseguridad alimentaria. La quinta parte mundial de la población más acomodada cuenta con 86% del consumo mundial, comparado con el quintil de los más pobres que queda con 1.3%: el consumo entre las naciones ricas crece todavía. El restante 60% tampoco vive en abundancia al disponer únicamente 12.7 por ciento.

Las mencionadas diferencias dieron prototipos de alimentación, de acuerdo con la disponibilidad de recursos económicos (véase el cuadro 1). El consumo esquizofrénico de clases altas muestra su inconsciencia frente a los daños personales y ambientales provocados por su estilo de vida. En la clase media existe cierta conciencia y se da prioridad a la alimentación local, aunque se incluyen en la dieta productos provenientes de otras regiones. En el sector de bajos ingresos no sólo se muestra la insuficiencia alimentaria, sino también la falta de acceso a otros bienes básicos de vida como agua potable. A su vez, entre los pobres existe el menor impacto ambiental.

Este patrón de alimentación global y por clases sociales es resultado de procesos complejos y multicausales, donde se refuerzan negativamente procesos locales con globales y donde TLC, apertura indiscriminada de mercados agropecuarios del sur, programas de ajustes impuestos por el FMI (Strahm y Oswald, 1990), políticas equivocadas del BM al promover megaproyectos de riegos con grandes presas y distritos de riegos que abatieron acuíferos, precios internacionales de productos agropecuarios subsidiados, modernización de agricultura en manos de ETA y elites nacionales, monopolios financieros, exportación de materias primas e importación de bienes manufacturados y bienes de consumo suntuoso en países pobres, términos de intercambio injustos, pago de deudas externas e internas, rescates bancarios, estructuras patriarcales en el seno de las familias y las comunidades, corrupción y una política agropecuaria de abandono hacia los campesinos y la producción orgánica, han expulsado a la población rural hacia megalópolis y fuera de sus naciones. Ante un dilema de supervivencia (Brauch, 2005) por falta de trabajo, pérdida de bienestar y una base mínima para vivir han emigrado. Desastres naturales y conflictos armados han agudizado la huida y se estiman, en el año 2005, 37 millones de refugiados o personas desplazadas (ONU, 2005).

### **Tres se reducen a dos opciones en la política mexicana alimentaria**

México es uno de los países de mayor desigualdad social (véase el cuadro 2). En los ochenta ha cambiado su modelo de sustitución de importación por un modelo neoliberal con repercusiones profundas en la producción agropecuaria. Esta política excluyente se consolidó con la firma del Tratado de

Cuadro 2

**Vulnerabilidad social: desigualdad interna en México**

Concepto	% de población	% de riqueza nacional	% de ahorro financiero
Muy ricos	0.23	40.3	78
Pobres	52.7	18.4	10.0

Fuente: INEGI, 2004 y Banco de México, 2004.

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. A partir de entonces los paradigmas productivista y ciencias de la vida han desplazado el modelo sustentable ante una política gubernamental de apertura comercial y financiera indiscriminada. Los resultados después de una década se pueden sintetizar en los factores siguientes (Wise, 2003; Working Group, 2004, Nadal y Wise, 2004; Ackerman, 2005, Calo y Wise, 2005): el crecimiento económico se redujo a menos de 1%; la creación de empleos no era capaz de integrar a más de un millón de jóvenes al mercado laboral. Los nuevos empleos son precarios, sin protección social y con sindicatos blancos. Cerca de la mitad de la población trabaja en el sector informal, a veces en el ilegal; los sueldos se han reducido en más de 60% desde 1982 y durante NAFTA en 23%; el sector campesino e indígena está en crisis al representar 80% de los pobres, la mitad con pobreza perversa; más de un millón de personas ha dejado el campo desde 1994, migrando a las ciudades y los EUA; la pobreza se incrementó y dependiendo de las estimaciones entre 58 y 75% de la población vive abajo de la línea de pobreza; las mujeres no sólo tienen que pagar la deuda por el cruce ilegal, sino que están a cargo de los niños y ancianos, desarrollan estrategias de supervivencia (Oswald, 1991) y siembran las tierras; las importaciones rebasan las exportaciones, produciendo un desequilibrio de la balanza de pagos; el ambiente natural se ha deteriorado, representando una pérdida anual de 10% del PIB, equivalente a \$32 mmd.

Las promesas de mercado libre, apertura de fronteras, empleos y mejoramiento de las condiciones de vida beneficiaron sólo a un sector privilegiado. Las condiciones "ambientales en México se han deteriorado significativamente (erosión y pérdida de fertilidad de suelos, desechos municipales, contaminación del aire urbano y del agua) cuando el país se integró más al mercado mundial [...]. Entre 1985 y 1999, los gastos en protección ambiental se redujeron en México en 50% en términos reales y el número de inspecciones en plantas industriales decreció en 45%" (Gallagher, 2005: 1). El resultado de este complejo proceso socioeconómico y político sumado a las reiterativas crisis económicas a partir de 1976 ha impactado el bienestar de amplios sectores sociales, afectando particularmente a mujeres, niños y ancianos. Como resultado, en México la mitad de los niños muestran anemia y cuentan con menos de 80% de la energía requerida para una vida y un desarrollo sanos, además de que 56% de los niños indígenas están severamente desnutridos (INEGI,

2003, INNSZ, 2005). El índice de riesgo nutricional por municipio que incluye 14 variables indica que 70% de los municipios —básicamente rurales— con una población de 30% nacional arrojan severos problemas de desnutrición, resultado de la desigualdad regional existente entre 1990 y 2000. Los estados del norte —con excepción de los indígenas tarahumaras— han mejorado su acceso al alimento, mientras que estados tradicionales de altos riesgos por hambre —Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Puebla y Campeche— están empeorando (INNSZ, 2005). Las desigualdades en regiones se reflejan en las áreas sociales y de discriminación de género, donde se genera en el seno familiar la pobreza perversa.

Cuadro 3  
Ventajas y desventajas en el sector alimentario

Conceptos	Seguridad Alimentaria: Ciencias de la Vida	Soberanía Alimentaria: Producción sustentable
Alimentación	Científica: vitaminas, proteínas, azúcares, carbohidratos, aditivos sintéticos de colorante y endulzantes	Integral, nutricional, agradable, natural, empírica y culturalmente aceptada, sana, disponible, diversa y ritual
Comida	Rápida, congelada, homogénea, preparada, rica en grasas y azúcares con aditivos vitamínicos y minerales artificiales	Elaborada en hogares, fresca y variada de acuerdo a la época del año y la región
Hambre	Resultado de baja productividad	Debido a pobreza, falta de tierras, créditos, mercados locales y apoyos gubernamentales
Seguridad alimentaria	Producción e importación	Producción local y biodiversa apoyada por recolección, caza y servicios ambientales
Tierras	Grandes extensiones con monocultivos	Pequeñas parcelas con policultivos
Tecnología	Especializada, maquinaria pesada, riego por goteo o aspersión, aplicación científica de químicos ante plagas y enfermedades	Agroecológica, rotación y asociación de cultivos diversos, intensa en mano de obra, combate natural de plagas y enfermedades
Semillas	Organismos genéticamente modificados (ogm) patentadas	Herencia cultural, seleccionada y guardada cada año para ser reproducida en la siguiente siembra
Género	Patriarcal, masculino, feminización de los asalariados rurales	Familia extensa con mujeres integradas y colaborando, ayuda comunitaria
Mercado	Internacional con controles fitosanitarios, patentes y trips, términos de intercambio desigual	Local y regional con controles sociales, comercio justo y términos de intercambio igual
Comercio	eta integradas a cadenas de supermercados con monopolios y oligopolios nutrigenómicos	Por productos y en pequeña escala

Conceptos	Seguridad Alimentaria: Ciencias de la Vida	Soberanía Alimentaria: Producción sustentable
Capital	Financiero	Natural, social y cultural
Crédito	Banca internacional y nacional	Fuentes públicas y ahorros familiares, cajas populares
Transformación	En grandes cadenas eta, enriquecimiento proteico, vitamínico y con minerales	En empresas familiares mediante métodos tradicionales
Organización productiva	Asalariados y agricultura por contrato controlado por ETA	Unidad familiar extensa, diverso a lo largo del año con múltiples actividades agropecuarias, silvícola, de recolección, de caza y de servicios ambientales
Ecología	Transgénicos, agroquímicos contaminantes, riego	Sustentable con manejos ambientales integrales
Política	Orientada hacia la demanda del consumidor internacional y socialización de la contaminación	Orientada hacia la oferta y demanda local
Filosofía económica	Valor de cambio con maximización de ganancias individuales	Valor de uso con maximización de las relaciones sociales y del bienestar colectivo
Precios	Internacionales, artificialmente bajos por subsidios que producen dumping en el mercado mundial	Local, intercambio y trueque de acuerdo al valor generado, solidaridad con los que menos tengan
Integración productiva	Monopolio y oligopolio	Encadenamiento de microempresas en economía de solidaridad
Organización comercial	Monopsonios integrados y apoyados en Tratados de Libre Comercio, gats, trips y arbitrajes internacionales	Unidad familiar y mercado local con transformación incipiente
Disponibilidad de los alimentos	Oferta-demanda mundial, depende del capital disponible	Sistemas de producción propio y almacenamiento local
Economía	De mercado	De solidaridad
Subsidios	En países industriales, pagados a agroempresas, que generan dumping en los países pobres	Programas de combate a la pobreza, apoyo a la agricultura verde que no afecta a terceros, ni daña la naturaleza
Democracia	Formal electoral, con rasgos autoritarios, decisiones verticales y excluyentes	Democrático participativo, toma de decisiones colectivas y a favor de las mayorías
Futuro	Productores ineficientes desaparecen por deudas, fusiones de empresas bajo el modelo de holdings, conflictos y violencia, modelo autoritario y vertical	Estabilidad política, guardianes de la biodiversidad y de la soberanía alimentaria, modelo participativo con democracia alimentaria

Al comparar la disponibilidad de agua de la última década (Oswald, 2005), México es el único país en América directamente afectado por el desecamiento de cinco cuencas: el Colorado y el Bravo, Lerma-Santiago, el Balsas y el Pánuco. Al llamar a los alimentos también agua virtual, países con escasez de agua tendrían que suspender la exportación de productos agropecuarios, al requerir los recursos hídricos para el desarrollo humano-industrial. Ahorrar y reciclarlos garantizaría al país los alimentos básicos necesarios. Crisis, política económica neoliberal, exportación y agribusiness orientado hacia la ganancia personal han agudizado la desigualdad interna. Para superar esta crisis se requiere una respuesta sistémica, capaz de producir los alimentos sin deteriorar aún más los recursos naturales y un encadenamiento productivo basado en pequeñas empresas locales pudieran ofrecer calidad de vida a todos los mexicanos (Cadena 2005a y b).

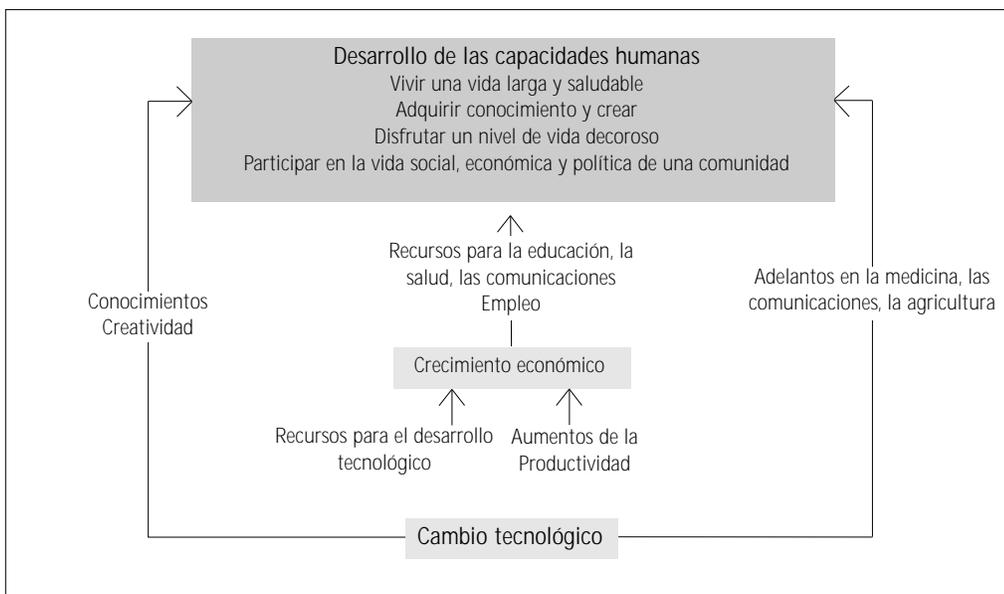
### **Perspectivas alimentarias de México**

Tres modelos productivos, crecimiento poblacional, cambio climático y deterioro ambiental. El deterioro ambiental, cultural y social limita el paradigma productivista y centra la discusión entre el escenario de las ciencias de la vida en manos de las ETA y el de la agricultura campesina y sustentable a pequeña escala, al superar el modelo productivista de la Sagarpa. Al entender las demandas de las ETA, protegidas por la firma del TLCAN, se puede superar el primero y al reforzar el ámbito de la ciencia y tecnología (cyt, véase gráfica 1), generadas en el país. El cuadro 3 sintetiza los elementos sobresalientes de los dos modelos de producción, cuyos efectos van a cambiar sustancialmente la cara del México futuro.

En síntesis, el modelo de ciencias de la vida de ETA cuenta con recursos financieros propios y gubernamentales, pero su consolidación depende de la aceptación de los consumidores. Por lo mismo existe una competencia para mejorar los conocimientos acerca de los procesos de salud y enfermedad, con el fin de compensar los efectos negativos que generan sus propios productos, similar al *holding* farmacéutico, con el cual están crecientemente fusionados. Sus tratamientos (quimioterapia, radioterapia) están generando efectos colaterales crecientemente más dañinos a la salud, resultado de una contradicción profunda (Illich, 1976). Una vez entendido que el proceso no va a generar tratamientos y al rebasar los gastos médicos y hospitalarios los ingresos (véase ancianos), el propio sistema tiende a equilibrarse y buscar alternativas radicalmente distintas.

En este camino se encuentra la producción y transformación orgánica a pequeña escala, asociado a la integración de miniempresas y economía de solidaridad. Si bien falta una política gubernamental decidida para fomentar e integrar el conocimiento tradicional con los avances científicos, países como Nueva Zelanda están generando con fondos públicos alternativas capaces de producir energías renovables no contaminantes, alimentos sanos y procesos productivos limpios. México cuenta con instituciones como: UNAM, IPN y una planta de investigadores capaz de detectar nichos de mercados regionales e internacionales que permitirían desarrollar políticas alternativas dentro de un contexto de economías globalizadas. Las elites políticas y económicas representan los mayores obstáculos para tal camino.

Gráfica 1  
Vínculos entre la tecnología y el desarrollo humano



Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001, p. 30.

### Algunas propuestas políticas

#### Política global

El relator especial de Derechos para la Alimentación de la ONU, Jean Ziegler (noviembre, 2005), afirma que “no hay secretos cómo erradicar el hambre. No se requieren nuevas tecnologías. Simplemente se necesita voluntad política global para cambiar las existentes políticas que hacen más ricos a los ricos y más pobres a los pobres”.

#### Superación de la pobreza

De acuerdo con Jeffrey Sachs (2004), las raíces multidimensionales del hambre están estrechamente relacionadas con las de la pobreza. Para superar ambas se experimentó en el pueblo Sauri en Kenya con cinco “grandes acciones”, cuyos costos ascendían por persona y año a 70 dólares, incluyendo los medicamentos retrovirales contra el HIV/sida.

#### Apoyo a las mujeres

Las mujeres no sólo se vieron mayormente afectadas por las políticas de modernización, sino que representan también una alternativa. En países donde la agricultura de subsistencia es todavía inten-

siva en mano de obra como en México, las mujeres producen la mayoría de los alimentos (FAO, 2005a). La autosuficiencia de alimentos en áreas rurales y ciudades perdidas urbanas es un colchón social, al ofrecer alternativas a la cadena agroalimentaria transnacional de comida rápida y chatarra (UNESCO, 1999). Instituciones locales, dirigidas transparentemente por mujeres bajo un enfoque participativo desde abajo, mejoran la oferta local de alimentos e integran los servicios ambientales. La educación legal, tecnológica, financiero-administrativa y nutricional, donde se promueve asociaciones entre mujeres como cooperativas, bancos populares y encadenamiento productivo mediante empresas incubadoras, consolidaría el acceso de las mujeres a la tierra, a los procesos productivos y la seguridad de género (Oswald, 2005) con plena defensa de sus derechos humanos.

### **Soberanía alimentaria regional**

Vía Campesina, CLOC (2004) y la Universidad Campesina del Sur (UNICAM) están promoviendo alternativas de producción y consumo entre indígenas, mujeres y campesinos, donde créditos, usufructo de parcelas, derechos al solar comunitario, servicios públicos y asesoría técnica promueven un modelo de soberanía alimentaria que supere las condiciones de pobreza y mejore las condiciones de las mujeres en el derecho al usufructo o propiedad de la tierra que trabajan; el derecho a las mujeres y niñas de heredar tierras y propiedades; el acceso a créditos refaccionarios y de avío con bajas tasas de interés; el derecho a la salud reproductiva con acceso a planeación familiar y la decisión sobre el número y el esparcimiento de sus hijos; la inclusión de la mujer en las tomas de decisiones, al promover líderes femeninas; el entrenamiento y servicios de extensionismo rural y urbano-rural para mejorar la alimentación familiar, curso de nutrición y cómo cuidar la salud de sus familias; el apoyo masculino para cumplir con su papel como productoras y transformadoras de los alimentos, encargadas de cuidar el ambiente y talleres que promueven una nueva masculinidad y reducen la violencia intrafamiliar; la administración del presupuesto familiar por las mujeres.

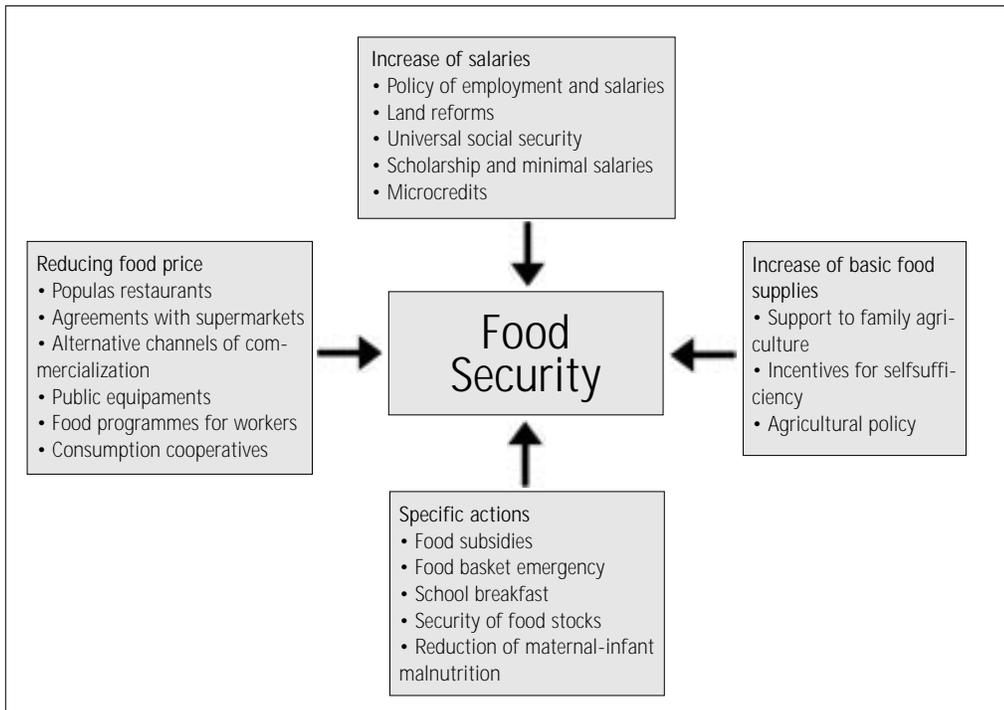
### **Políticas alimentarias para superar la desnutrición crónica y el hambre**

Brasil retomó las políticas de ayuda alimentaria para los sectores pobres al crear el programa "Cero Hambre" (véase gráfica 2) y México tuvo experiencias similares con el "Sistema Alimentario Mexicano".

Integró la producción de autosuficiencia con disponibilidad de alimentos en los hogares pobres, gracias a la reducción de precios, el incremento de salarios y otros mecanismos para disponer del dinero necesario. Los complementó con acciones específicas como subsidios, canasta básica de emergencia, desayunos escolares y programas de papillas para niños y mujeres embarazadas y lactantes. Adicionalmente, se pudieran integrar miniempresas locales en la economía de solidaridad, apoyadas por cajas populares de ahorro local, donde la integración horizontal y vertical del proceso productivo y transformativo ofrecerían alternativas para mejorar los niveles de ingresos.

Gráfica 2

Program "Fome zero" (Without Hunger) in Brazil



**Superación de la desnutrición crónica materno-infantil**

Bebés y niños pequeños representan los grupos más vulnerables ante desnutrición crónica al afectar su desarrollo intelectual y físico (pobreza perversa, Álvarez y Oswald, 1993). UNICEF, WHO e INNSZ han elaborado seis pasos con costos mínimos para evitar la muerte prematura, hambre, enfermedades, talla baja y daños cerebrales en bebés. Consta en suplementos de vitamina A; esquemas de vacunación completa; eliminación de parásitos dos veces al año; suplementos nutricionales para controlar la desnutrición severa; complementos de hierro, yodo y otros minerales (como flúor contra caries), dependiendo de la calidad del agua que los niños ingieren; mediciones antropométricas para vigilar el peso y la talla en relación con la edad.

**Vínculos entre ciencia y tecnología, conocimientos tradicionales y un desarrollo regional**

Integraría el desarrollo humano, consolidaría la seguridad humana de amplias regiones, mejoraría la seguridad ambiental y garantizaría al país y sus regiones un desarrollo integral (véase gráfica 1), donde creatividad y conocimientos superarían los dilemas y estrategias de supervivencia y los ade-

lentos en medicina, agricultura y energía alternativa estimularían un desarrollo socioeconómico en las regionales. Gestarían en los ámbitos local y regional los recursos de inversión e insertarían al país en un círculo virtuoso de crecimiento sustentable con calidad de vida que supera rápidamente los escollos de la pobreza y desnutrición como lo está mostrando el ejemplo chino (Calva, 2003). El manejo racional de los recursos naturales permitiría ahorros energéticos y de contaminantes. Fuentes alternativas de energía (viento, minihidrológicas, solar, geotermia, biogás y biomasa), procesos completos de combustión, manejo integral de desechos sólidos y líquidos, avances biotecnológicos en manos públicos, fijadores de nitrógeno de aire a suelo (por ejemplo *azospirillum* y *rizobium*), fertilizantes orgánicos y biopesticidas no sólo abatirían los costos productivos, sino que abrirían un mercado nuevo de productos orgánicos, representantes del paradigma sustentable del futuro de la biodiversidad y sabiduría popular regional, donde la demanda se ubica en el mercado local, y se relaciona con el mundial a través del comercio justo.

### **Consolidación de la seguridad humana y ambiental con soberanía alimentaria y participación**

Ofrecería al país y sus regiones diversidad en la propiedad, los sistemas productivos, el paisaje, la biodiversidad, la cultura y las tradiciones; beneficios ambientales capaces de manejar los suelos, agua, animales y plantas silvestres para aumentar los servicios ambientales y transformar las zonas rurales en gestores de calidad de vida y bienestar también para las ciudades y los países vecinos; empoderamiento comunitario con descentralización de derechos de tierras, gestión ambiental y procesos productivos, directamente relacionados con las necesidades básicas de la población. Esto crea empleos locales, reduce la migración campo-ciudad y la internacional que tan lamentables vidas ha cobrado y que afecta la dignidad humana y nacional; empoderamiento comunitario: la descentralización administrativa y de gestión tiende a incrementar la producción en una vía sustentable (no hay otras alternativas cuando se agotan los recursos) al relacionarse directamente con las necesidades alimentarias y básicas que impulsan la equidad y crean trabajo en el medio rural y suburbano; conexión personal: mercados campesinos, agricultura insertada en la vida comunitaria y contacto directo con los consumidores muestran de dónde vienen los alimentos, cómo se producen y cómo afectan al ambiente, lo que crea confianza en los consumidores y permite a los campesinos contar con mercados seguros y estables; fundamentos económicos: las mujeres producen cerca de 80% de los alimentos en los países pobres y "en muchas áreas de los Estados Unidos, los campesinos son vitales para la economía" (USDA, National Commission on Small Farmers, 1998). Al integrar esta producción a la economía regional se crean círculos virtuosos de interdependencia económica y de integración productiva regional; creación de trabajo: la producción de las ciencias de la vida en manos de las trasnacionales ha reducido el empleo y los salarios, sobre todo entre los asalariados rurales. Más de la mitad de la población mundial trabaja todavía en la agricultura y en México una cuarta parte depende del agro. Pequeños negocios crean 80% de los empleos mundiales, los más estables y

representan una alternativa frente a la informalidad e ilegalidad, donde la protección social es nula y la seguridad pública se ve afectada; estabilidad política y gobernanza: la producción alimentaria es una combinación de actividades agrícolas y pecuarias con pesca y acuicultura, servicios ambientales y silvicultura. El conjunto de estas actividades mejora la calidad de vida y genera estabilidad política, a la vez que reduce la migración hacia las megalópolis y los Estados Unidos.

En síntesis, la integración vertical y horizontal regional de los procesos productivos, de transformación y de consumo con desarrollo tecnológico, cuidado del ambiente y superación del hambre y la pobreza generaría seguridad humana, de género y ambiental (Sehugam, en inglés Human, Gender and Environmental Security: Hüge), lo que reduciría la vulnerabilidad social y aumentaría la resiliencia frente a los cambios climáticos y el incremento de los riesgos y desastres. En el macronivel se generan sinergias entre disposiciones globales y actividades sociales para controlar los monopolios y oligopolios, reducen las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio mundial, promueve un comercio justo y sustentable y mercados mundiales que reducen su dependencia del exterior, mejoran la calidad del aire y con ello inciden en la reducción de los efectos de los gases invernaderos. Países expuestos a riesgos y amenazas ambientales recibirían apoyo financiero, técnico y humano externo para disminuir su vulnerabilidad y lograr consolidar su organización interna y el incremento de su resiliencia.

El proceso de globalización ha abierto en el país una compleja interrelación, donde se están transparentando acciones gubernamentales y de las elites en el poder, a través de la competencia y la vigilancia ciudadana. No obstante, predominan en los ámbitos privado y gubernamental todavía procedimientos contradictorios y de corrupción que amenazan a la seguridad alimentaria y ambiental. Los procedimientos poco democráticos de la OMC y de la firma de los TLC han generado protestas mundiales que ya no pueden ser ignorados. En todos los países se presiona para transparentar la toma de decisiones y hacer responsables a las empresas y gobiernos de los efectos negativos. La biodiversidad natural corresponde al pluralismo político para la conservación de las tradiciones como el desarrollo, donde sistemas autorreguladores y no lineales, lejos de los equilibrios, promoverían un futuro integrador. Por lo mismo, participación democrática y pluralidad en las tomas de decisiones se convierten en procesos democráticos del siglo XXI. Iniciaría con la soberanía alimentaria y protección ambiental, pasaría por la superación de la pobreza y gestaría un proceso de globalización distinto, donde una sociedad mundial responsable pensaría en el mañana y no sólo en las ganancias de hoy; en la Tierra y la humanidad como un todo y no sólo en intereses individuales. Para alcanzar esta utopía, el primer paso es la soberanía alimentaria familiar y regional, después la del país y finalmente la del mundo.

## Bibliografía

- @interactive Population Center, 2005, *More Food for More People But Not for All, and Not Forever*, @interactive Population Center, internet.
- Ackerman, Frank, 2005, *The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projections*, Global Development and Environmental Institute, Tufts University, Working Paper núm. 05-01, Medford, EUA. <http://ase.tufts.edu/gdae>.
- Álvarez A., Enrique y Úrsula Oswald, 1993, "Desnutrición crónica o aguda materno-infantil y retardos en el desarrollo", *Aportes de Investigación*, núm. 59, Cuernavaca, Mor., UNAM, CRIM.
- Banco de México, 2004, [www.bancomex.com](http://www.bancomex.com).
- Banco Mundial, *Informe Anual, Banco Mundial*, Washington, D. C., EUA, 2000, 2001, 2002, 2004 y 2005.
- Beck, Ulrich, 1998, *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Buenos Aires, Argentina, Paidós.
- Brauch, Hans Günter, 2005, "Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security", *Source* número 1, Bonn, Alemania, UNU-EHS.
- , 2003, "Security and Environmental Linkages in the Mediterranean: Three Pases of Research on Human and Environmental Security and Peace", en Hans Günther Brauch, *et al.* (eds.), *Security and Environment in the Mediterranean: Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, Berlin, Ed. Springer.
- Cadena Barquín, Félix, 2003, "Aprender a emprender: La economía de solidaridad como alternativa a la globalización excluyente", en Úrsula Oswald (coord.), *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, México, UNAM, Coltlax, Canacindra.
- , *De la economía popular a la economía de solidaridad. Itinerario de una búsqueda estratégica y metodológica para la construcción de otro mundo posible*, México, Coltlax, Centro Lindavista y Unión Europea.
- Calva, José Luis, 2003, "Balance de las políticas públicas: la economía mexicana bajo el consenso de Washington", en Úrsula Oswald (coord.), *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, México, UNAM, Coltlax, Canacindra.
- Calo, Muriel, y Timothy A. Wise, 2005, *Revaluation Peasant Coffee Production: Organic and Fair Trade Markets in Mexico*, Global Development and Environmental Institute, Tufts University, EUA, Medford, <http://ase.tufts.edu/gdae>.
- Carson, Raquel, L., 1962, *Silent Spring*, Nueva York, EUA, First Mariner Books.
- CEPAL, 2003 y 2004, *Balance preliminar de la economía en América Latina*, Santiago de Chile, Chile, CEPAL.
- Dalmeny, Hanna y Lobstein, 2003.
- Epstein, 1990.
- FAO, 2005, *ECOSOC Panel on Follow-up to the 2003 Ministerial Declaration of Rural Development. Perspectives on Rural Development. A FAO Contribution*, Nueva York, EUA, FAO, UN.
- , 2005, [b], *FAO and the challenge of the Millennium Development Goals: the road ahead*, internet, Roma, Italia, FAO .

- . 2005 a, IFAD y WFP, "High-level dialogue on financing for development. Meeting the Millennium Development Goals-Financing for food security, agriculture and rural development", *General Assembly*, Nueva York, EUA.
- . 2005 b, IFAD y WFP, *Eradication of poverty and hunger*, Food and Agriculture Organization of the UN, International Fund for Agricultural Development and World Food Programme, Roma, Italia.
- Gallagher, Kevin, 2005, "Testing two views of trade's environment impacts", *EcoAméricas.com*, febrero.
- Habermas, *Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik?*, Frankfurt, Alemania, Surkam Taschenbuch.
- Illich, Ivan, 1976, *The Expropriation of Health*, Pantheon, Nueva York, EUA.
- INEGI, 2000, *Censo General de Población y Vivienda*, Aguascalientes, México, INEGI.
- . 2003, *Día Internacional de las Poblaciones Indígenas*, Aguascalientes, México, INEGI.
- INNSZ, 1974-2005, *Encuestas Nacionales de Alimentación y Nutrición en el medio rural (ENAL)*, México, INNSZ.
- Instituto Ciudadana, 2001, Sao Paulo, Brasil, *Zero fame*.
- Küng, Hans, y Dieter Senghaas, 2003, *Friedenpolitik. Ethische Grundlagen internationaler Beziehungen*, Munich, Alemania, Piper Verlag.
- Kwa, Aileen, 2005, "WTO Agriculture Talks Set to Exacerbate World Hunger", *Focus on the Global South (focus)*, [www.focusweb.org](http://www.focusweb.org).
- Lang y Heasman, 2004.
- Lester Brown, 2005.
- Møller, Bjørn, 2003, "National, Societal and Human Security Discussion. A Case Study of the Israeli-Palestine Conflict", en Hans Günther Brauch *et al.*, *Security and Environment in the Mediterranean; Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, Berlín, Springer.
- Nadal, Alejandro, y Timothy A. Wise, 2004, "The Environmental Costs of Agricultural Trade Liberalization: Mexico-U.S. Maize Trade under NAFTA", *Working Group on Development and Environment in the Americas*, Discussion Paper núm. 4.
- Nestlé, *The Economist*, 1999, comment from CEO Nestlé.
- OMS, 2004, *Informe Anual*, Ginebra, Suiza.
- ONU/UN, 2005, Secretary General, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Londres, Earthscan.
- Oswald Spring, Úrsula, 1991, *Estrategias de supervivencia en la ciudad de México*, Cuernavaca, México, CRIM-UNAM.
- , 2001, "Sustainable Development with Peace Building and Human Security", en M. K. Tolba (edit.), *Our Fragile World. Challenges and Opportunities for Sustainable Development, Forerunner to the Encyclopedia of Life Support System*, Oxford, Reino Unido, Oxford-EOLSS Publisher.
- y M. Lourdes Hernández, 2005, *El valor del agua: una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, México, Coltlax.

Úrsula Oswald Spring

- PNUD, 1996, 1999 y 2005, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Reporte sobre el desarrollo humano*, Londres, Reino Unido, UNDP.
- Preiswerk, Roy A., 1984, *À contre.courants. L'enjeu des relations interculturelles*, Lausanne, Suiza, Ed. d'en bas.
- Sachs, Jeffrey, 2005, *The end of Poverty*, Nueva York, EUA, Penguin Press.
- Sen, Amartya, 1995, *Inequality reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, EUA.
- Strahm, Rudolf y Úrsula Oswald, 2000, *Por esto somos tan pobres*, Cuernavaca, México, CRIM-UNAM.
- UNESCO, 1998, *What Kind of security?*, París, Francia, UNESCO.
- USDA, 2005, internet.
- Wise, Timothy, 2003, "NAFTA'S Untold Stories: Mexico's Grassroots Responses to North American Integration", *Americas Program, Interhemispheric Resource Center*, junio.
- Working Group on Development and Environment in the Americas, *Globalization and the Environment. Lessons from the Americas*, Working Group on Development and Environment in the Americas Gallagher, Kevin P., ———, 2004, *Free Trade and the Environment: Mexico, NAFTA, and Beyond*, Stanford University Press, EUA.
- World Bank, 2004, *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington, EUA, World Bank.
- World Health Organization, 2004, *The World Health Report 2004, Making a Difference*, Ginebra, Suiza, WHO.
- Ziegler, Jean, 2005, *Special Report on Nutritional Situation in the World*, Ginebra, Suiza, UNO.





Sexta sección  
Políticas de vivienda





## El Estado mexicano y el derecho a la vivienda.

### Alternativas de política

*René Coulomb<sup>1</sup>*

Las evaluaciones de la política habitacional suelen centrarse sobre la producción y comercialización de nuevas viviendas terminadas, financiadas por los organismos públicos de vivienda. Se analiza, por una parte, la cantidad de viviendas financiadas en relación con la demanda de nuevas viviendas y con el rezago acumulado; y, por la otra, el desajuste crónico entre los precios de la oferta institucional de vivienda con respecto a los ingresos de la población demandante, en particular de las mayorías empobrecidas. Algunas investigaciones se ocupan en analizar la calidad de las viviendas producidas, pero muy pocas señalan los impactos urbanos y medioambientales de una producción de vivienda que, por otra parte, aparenta ser cuantitativamente exitosa.

Sin embargo, el diseño de una política habitacional menos excluyente debería incorporar una visión más integral de las distintas dimensiones de la problemática habitacional: la transición demográfica que vive el país, la economía de los hogares y sus estrategias de reproducción, la cuestión del suelo para vivienda y su articulación con el desarrollo de las ciudades, el protagonismo cada vez mayor de la promoción inmobiliaria privada, o bien las cuestiones olvidadas de la vivienda rural y de la vivienda en renta.

Por otra parte, debatir sobre los objetivos e instrumentos de una política habitacional alternativa lleva necesariamente a discutir los fundamentos del "pacto social" vigente en lo que se refiere a los mecanismos de apropiación del espacio, a las expresiones concretas del "derecho de propiedad", a las formas de satisfacción de las necesidades sociales a través del mercado (y por ende a las relaciones sociales de producción vigentes) así como al papel que juega en todo ello el Estado. Es decir, no puede eludirse la cuestión de la definición del papel que el Estado mexicano debe de asumir en materia de vivienda, y del derecho a la misma consagrado en el artículo 4º constitucional.

---

<sup>1</sup> Profesor investigador y coordinador de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM-Azcapotzalco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

## Las necesidades de vivienda y de suelo urbanizado al año 2020<sup>2</sup>

La llegada a la edad adulta de importantes cohortes generacionales está generando necesidades de vivienda de un volumen muy superior al crecimiento de la población. Entre 2005 y 2020, la población crecerá en alrededor de 14%, mientras que el parque habitacional lo hará en 47%. Las necesidades de vivienda que se generarán durante los próximos 15 años se cifran en alrededor de 11 millones. Esto significa que el parque habitacional nacional se incrementará en 40% con respecto al año 2005. En promedio, se requerirán anualmente 720 000 viviendas adicionales. Por otra parte, es probable que alrededor de 85% de este incremento del parque habitacional se produzca en las ciudades.

Las transformaciones en los componentes básicos de la dinámica demográfica del país —fecundidad, mortalidad, estructura por edad y migración— seguirán impactando los distintos tipos de necesidades y demandas de vivienda de la población. En este sentido, la transición demográfica en la que se encuentra el país se relaciona directamente con el diseño y gestión de las políticas sectoriales en materia habitacional. Es así como los análisis demográficos señalan que tres tipos de hogares tienen una importancia creciente, con necesidades de vivienda específicas: los hogares unipersonales, los hogares dirigidos por mujeres y los hogares de ancianos.

A partir de la proyección de las necesidades futuras de vivienda es posible aproximarse a los requerimientos de suelo para uso habitacional para los próximos 15 años. Sin embargo, conviene advertir que cualquier estimación depende, entre otros factores de: *a*) las modalidades que adoptarán los procesos de producción de vivienda; *b*) la capacidad de las políticas públicas de conducir el desarrollo urbano del país, y *c*) la incorporación a la planeación de los procesos de urbanización de los distintos agentes vinculados a la apropiación y comercialización del suelo periurbano.

En la actualidad, y de acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006 (Sedesol, 2001b), las ciudades del país ocupan alrededor de 800 000 hectáreas, con una densidad promedio de 22.5 viviendas por hectárea. De mantenerse esta densidad promedio, las ciudades del sistema urbano nacional tendrán que urbanizar, entre 2005 y 2020, una superficie adicional del orden de 420 000 hectáreas, para alojar a los 9.4 millones de viviendas antes mencionadas. Ello significa un incremento de 50% de las áreas urbanas actuales del país.

En las zonas metropolitanas y en las grandes aglomeraciones urbanas del país el crecimiento del parque habitacional será de casi 50% (6.2 millones), aunque la población crecerá solamente en menos de una tercera parte en estas grandes ciudades. Ello representa un muy importante reto, no sólo para la política habitacional sino, sobre todo, para la planeación del desarrollo urbano y la construcción de ciudades económica, social y medio ambientalmente sustentables.

---

<sup>2</sup> Se sintetizan aquí algunos de los resultados del estudio que la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas llevó a cabo en 2003 para el Senado de la República, con apoyo de la Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda, Conafovi. Véase Coulomb (coord.), 2003.

De hecho, hace ya algún tiempo que la planeación urbana plantea la necesidad de revertir los procesos de periurbanización continua de las ciudades, y de impulsar procesos de optimización en el uso del suelo ya urbanizado. El éxito de esta política implica, como se expondrá más adelante, superar las fuertes limitantes que presentan, por una parte los instrumentos actuales del ordenamiento territorial y su desvinculación de las políticas y programas habitacionales y, por otra parte, las formas actuales de producción de vivienda que impulsan un uso extensivo del suelo periurbano, con costos financieros, sociales y medioambientales cada vez menos sostenibles.

### La acción habitacional del Estado mexicano: de promotor a “facilitador”

La acción habitacional del Estado mexicano se enmarca dentro de las reformas al artículo 4º de la Constitución mexicana, antecedente inmediato de la Ley Federal de Vivienda (LFV) todavía vigente,<sup>3</sup> en el que se establece que toda “familia” tiene derecho a una vivienda “digna y decorosa”, derecho que anteriormente la Constitución otorgaba a los trabajadores. En una aparente paradoja, esta ley asumió un papel proactivo de la administración pública federal en materia de vivienda, en un contexto de fuerte crisis económico-financiera, y de adopción de políticas de ajuste estructural que implicaban, entre otras acciones, la reducción del gasto público en general y del gasto social en particular.

El hecho de que la producción habitacional de los organismos nacionales de vivienda, Onavis, no sólo se haya mantenido sino incrementado a lo largo de los años ochenta, se debe en primer lugar a que más de 90% de los recursos de los Onavis no provienen de recursos fiscales (Coulomb, 1995). En efecto, las fuentes de financiamiento de los principales programas habitacionales se originan, a) bien sea en la aportación patronal a los fondos “solidarios” de vivienda (Infonavit, Fovissste y Fovimi); b) bien sea en el “encaje legal” de la banca privada, nacionalizada y vuelta a privatizar, que financió la actividad del Fovi hasta 1989.<sup>4</sup> Solamente algunos programas destinados a la población de menores ingresos fueron financiados con recursos fiscales ejercidos por organismos como el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo, y los institutos estatales de vivienda. Pero los programas de pie de casa, lotes y servicios o mejoramiento significaron menos del 5% de la inversión total de los Onavis.

<sup>3</sup> Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984. En los últimos años, el H. Congreso de la Unión conoció varias iniciativas que proponen una nueva legislación en materia de vivienda. En abril de 2005, el Senado de la República aprobó un proyecto de nueva Ley de Vivienda, y el 7 de marzo de 2006, la Cámara de Diputados aprobó otro proyecto que fue turnado al Senado para su ratificación.

<sup>4</sup> A partir de esta fecha se suprimió el encaje legal de la banca destinado a la vivienda y el Fovi se financió, en parte, por créditos del Banco Mundial. En el año 2000, el Fovi fue sustituido por la Sociedad Hipotecaria Federal, la cual funciona como banca de segundo piso en articulación con las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Sofoles, dedicadas al otorgamiento de créditos puentes a los promotores inmobiliarios y de créditos hipotecarios para la vivienda de nivel medio.

Otra razón del “esfuerzo sin precedente” que en materia de vivienda los sucesivos gobiernos han publicitado ampliamente, se encuentra en la percepción reiterada de que la producción habitacional sostenida por los créditos hipotecarios de los Onavis constituye un factor significativo del desarrollo económico y de generación de empleo.<sup>5</sup>

A pesar de esta innegable acción habitacional del Estado mexicano, la mal llamada “inversión pública” en vivienda logró cubrir solamente, entre 1980 y 2000, alrededor del 35% del incremento del parque habitacional. Esto significa que las dos terceras partes de la producción habitacional del país se resuelve vía los distintos procesos de autoproducción de vivienda, con muy escaso apoyo por parte de las instituciones públicas.

Sin embargo, la evaluación de las políticas habitacionales del gobierno mexicano no puede limitarse a la medición cuantitativa del número de “acciones de vivienda” que los Onavis llevaron a cabo a lo largo de las últimas décadas. En efecto, a partir de los años noventa el sistema institucional de financiamiento a la vivienda ha sufrido cambios de importancia que conviene sintetizar aquí, pues solamente así se pueden identificar las graves limitaciones de una política pública centrada en la atención a la fracción minoritaria de demanda habitacional solvente.

Hacia la mitad de los años noventa, y en consonancia con los lineamientos de política enunciados por distintos organismos multilaterales,<sup>6</sup> el Estado mexicano asumió, en materia de vivienda, un papel de “facilitador” y las instituciones públicas de vivienda desistieron definitivamente de su rol de promotores del desarrollo habitacional (y por ende, del desarrollo urbano). Uno de los pretextos fue la necesidad de abandonar la función de “constructor” de vivienda, que en realidad nunca tuvieron los Onavis, puesto que siempre encargaron la edificación de los conjuntos habitacionales a empresas constructoras privadas.

A principios de los años noventa, el Acuerdo nacional de fomento y desregulación de la vivienda (1992) marcó el inicio de una reorientación de la acción habitacional de los Onavis, vigente hasta nuestros días, y que se puede caracterizar de la siguiente manera (véase Coulomb, 1995 y Puebla, 2002):

- a) Se prioriza el saneamiento financiero de las instituciones y la recuperación de los créditos otorgados, lo que implica atender la demanda solvente en términos de niveles de ingresos suficientes, de estabilidad en el empleo del acreditado y de aportación de ahorro previo (enganche y recursos acumulados en las cuentas individuales de los derechohabientes).

<sup>5</sup> “La vivienda se presenta como un motor de desarrollo económico que impacta y propulsa a más de treinta y siete ramas de la producción económica en todo el país, constituyendo un factor prioritario para el desarrollo nacional” (7° considerando de la iniciativa de Ley de Vivienda aprobada por la Cámara de Diputados el 7 de marzo de 2006).

<sup>6</sup> “aconsejando a los gobiernos que dejen de lado su función de productores de viviendas y que asuman el papel de facilitadores de su administración en la totalidad del sector”: Banco Mundial, *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, D. C., 1994, p. 1.

- b) Se entrega a los promotores privados ("desarrolladores") las decisiones en torno al diseño de la oferta de vivienda (tipo de vivienda, localización dentro del territorio nacional y ubicación dentro de las ciudades), limitándose los Onavis a ofrecer créditos hipotecarios a la población solvente, que tiene la "libertad" de escoger sobre el mercado inmobiliario la solución habitacional que más le conviene.
- c) Se desconocen los procesos de producción social de vivienda, bajo el argumento de que las distintas formas de autogestión habitacional son fuentes de corruptelas clientelares y de que significan una amenaza para la correcta recuperación de los créditos.
- d) Se busca "transparentar" los subsidios a la vivienda, convirtiéndolos en un aporte complementario al financiamiento de los Onavis y al ahorro previo de los acreditados.

Esta política habitacional produce muy fuertes desajustes entre las necesidades habitacionales de la población con respecto a la oferta de viviendas, producidas por los desarrolladores inmobiliarios y financiadas por los Onavis. Así parece evidenciarlo un estudio comparativo entre las políticas trazadas por el actual Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (psv), por una parte, y las viviendas ofertadas en octubre de 2003, en "la Bolsa de la Vivienda de Interés Social" del portal de internet [www.micasa.gob.7](http://www.micasa.gob.7)

La vivienda llamada "básica", accesible para quienes ganan hasta tres salarios mínimos y que debería representar, según los lineamientos del mismo psv, el 40.9% de la oferta total financiada por los Onavis, no representaba ni el 1% de dicha oferta. En contraste, los tipos de vivienda denominados "media" y "media alta", cuyos precios son accesibles a una población con ingresos superiores a 10 salarios mínimos, representaba 53% de la oferta, cuando debería ser del orden de 14 %.

En el mismo sentido, el Infonavit (institución que representa 66% del total de los financiamientos de los Onavis) reconoció en 2004 que el promedio de ingresos de sus acreditados era de alrededor de seis salarios mínimos, cuando cerca de 60% de sus derechohabientes perciben menos de tres.

Las cifras anteriores, aunque reflejen solamente una parte de la acción habitacional de los organismos públicos de vivienda, ponen de manifiesto cómo la oferta actual, de la vivienda mal llamada de "interés social", está atendiendo a la demanda solvente de mayor poder económico, contribuyendo a configurar un grave proceso de exclusión social. Es cierto que este desajuste, entre los distintos niveles de ingresos de la población y las soluciones habitacionales ofertadas por los Onavis no es nuevo; pero parece haberse agudizado en la última década. Por otra parte, esta orientación de la política habitacional ha empezado a generar una cada vez más importante sobreoferta de viviendas, que no encuentran adquirientes, en algunas entidades federativas, mientras en otras se viven muy fuertes niveles de desatención.

---

<sup>7</sup> Sintetizamos aquí parte de un estudio desarrollado por la UAM-Azcapotzalco (véase Coulomb, 2003).

Un segundo aspecto crucial de la evaluación de la política habitacional se refiere a la calidad de la oferta habitacional. En primer término, conviene señalar un proceso consistente en adecuar el producto financiado, la vivienda terminada, con la capacidad adquisitiva de la demanda solvente, mediante la disminución progresiva de la superficie habitable de las viviendas. En segundo término, la investigación de la UAM-Azcapotzalco (véase nota a pie número 7) pone en evidencia la difusión de importantes cambios tecnológicos en el campo de la producción de vivienda, los cuales introducen procesos de edificación cada vez más cercanos al modelo industrial fordista, mediante una producción a gran escala, una importante disminución del número de componentes y una reducción de la mano de obra necesaria. Si bien esta revolución industrial en el campo de la vivienda permite publicitar una producción cuantitativamente espectacular de viviendas, tiene efectos altamente negativos sobre las condiciones de habitabilidad, actuales, y sobre todo futuras, de los conjuntos habitacionales.

Un tercer elemento para el análisis crítico de la política habitacional actual concierne a la inscripción territorial de las viviendas. El abandono de su papel de promotor por parte de los Onavis ha tenido como consecuencia que la localización de los conjuntos habitacionales, tanto en el ámbito de las entidades federativas como intraurbano, dependa de las estrategias propias de los desarrolladores privados. Lejos de buscar la inscripción espacial de los conjuntos de vivienda, en relación con la localización de las actividades económicas y de los equipamientos educativos o de salud, o bien con la proximidad a las rutas de transporte colectivo, los promotores privados se rigen por la rentabilidad de sus operaciones inmobiliarias. Éstas se logran, entre otros factores, mediante la producción de grandes conjuntos habitacionales (economía de escala) solamente factibles de llevarse a cabo en periferias urbanas cada vez más alejadas, ubicación periférica que, al mismo tiempo, permite tener acceso a terrenos de menor precio y, por ende, captar importantes plusvalías.

La privatización de la producción de vivienda financiada por los Onavis, es decir, la entrega a la promoción inmobiliaria privada de la localización de las viviendas, hace muy problemática la (necesaria) inscripción de los desarrollos habitacionales dentro de la planeación del desarrollo urbano; evidenciando cada vez más la obsolescencia de las actuales herramientas del ordenamiento territorial. Por lo mismo, los desarrollos habitacionales cuantitativamente espectaculares en periferias urbanas cada vez más alejadas presentan impactos ambientales cada vez más negativos. De hecho, la contaminación y el agotamiento del recurso hídrico, en varias cuencas hidrológicas del país, tiende a constituirse en el principal obstáculo de la producción habitacional que financian los organismos nacionales de vivienda.

Esta situación, claro está, es el reflejo del desequilibrio entre la localización del desarrollo económico y urbano, por una parte y la ubicación de los recursos hidráulicos, por la otra, dentro del territorio nacional.<sup>8</sup> En este sentido, una política alternativa consistiría en prever formas compartidas de

---

<sup>8</sup> Según el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, "la población y la actividad económica se concentran en el centro, norte y noroeste del país, donde la disponibilidad de agua per cápita alcanza valores cercanos a los 2,000 m<sup>3</sup>/hab./año, valor internacionalmente considerado como peligrosamente bajo".

planeación entre la Comisión Nacional del Agua y el sistema institucional de vivienda, a nivel de las cuencas hidrológicas del país que es la unidad básica para la administración del agua según el Programa Nacional Hidráulico; lo que implicaría ciertos cambios de perspectiva en cuanto a los actuales principios de asignación territorial de los créditos hipotecarios por parte de las Onavis.

### La “producción social” de vivienda

De lo expuesto hasta aquí no debería concluirse que la política habitacional se desentiende totalmente de las necesidades de la población mayoritaria. De hecho, desde la creación del Indeco en 1971, y del Fonhapo en 1981, el sistema institucional de vivienda siempre incorporó organismos dedicados a atender las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos.<sup>9</sup> Si bien estos organismos se caracterizaron siempre por una disponibilidad muy reducida de recursos fiscales, llegaron a tener, en ciertas coyunturas, un papel relevante dentro de la acción habitacional del Estado mexicano. Es así como el Fonhapo llegó a cubrir en 1986 la cuarta parte del total de las acciones de vivienda financiadas por organismos públicos, con menos del 5% de la inversión “pública” en vivienda.

La gestión del Fonhapo se apoyó sobre tres estrategias, en la actualidad prácticamente abandonadas por la política habitacional: *a)* la progresividad de la vivienda de las mayorías empobrecidas; *b)* la necesidad de llevar la gestión habitacional a nivel de los gobiernos locales a través de los organismos estatales de vivienda, Orevis, y *c)* el reconocimiento de las ventajas comparativas (en términos de costos y accesibilidad económica) de la “producción social” de vivienda.

El Fonhapo aceptó que su población objetivo podía enfrentar sus necesidades habitacionales solamente a través de soluciones progresivas de vivienda,<sup>10</sup> admitiendo que el acceso al suelo urbanizado constituye el eslabón inicial del proceso. Aparte de financiar proyectos de vivienda gestionados por organizaciones de demandantes de vivienda, el Fonhapo descentralizó su operación hacia los Orevis, reconociendo que son los espacios institucionales más adecuados para la gestión del insumo estratégico de toda política de vivienda para los sectores de bajos ingresos: el suelo urbanizado.

En efecto, la disponibilidad del suelo para la vivienda popular implica una decidida intervención de los gobiernos estatales, no tanto de los gobiernos municipales pues la creación de alternativas a los procesos de ocupación irregular del suelo conlleva importantes inversiones en materia de infraestructura y servicios públicos que, por lo general, los gobiernos locales no están con la capacidad, ni con la voluntad, de asumir. De hecho, la reducción drástica de la acción del Fonhapo a partir de la

---

<sup>9</sup> Indeco: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, Fonhapo: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

<sup>10</sup> Es así como de las 500 918 acciones que financió el Fonhapo durante el periodo “exitoso” de su gestión (1982-1994), la gran mayoría correspondió a vivienda progresiva (40.7 %), lotes con servicios (23.1 %) y mejoramiento de vivienda (35.9 %).

mitad de los años noventa refleja las dificultades de la política habitacional por articular los programas habitacionales con los mecanismos de acceso al suelo urbano, en particular para la población de bajos ingresos.

A pesar de constituir en su momento una institución eficiente en materia de vivienda para la población de bajos ingresos, en particular subempleada y/o no asalariada, los recursos federales aportados al Fonhapo disminuyeron drásticamente a partir de la mitad de los años noventa. Se convirtió recientemente en un gestor de limitados subsidios para los adquirentes de vivienda terminada de interés social.

La atención de las necesidades habitacionales de la población excluida del acceso a los programas de viviendas terminadas que financian los Onavis está, por lo tanto, en manos de los propios pobladores, mediante un proceso que tiende cada vez más a conceptualizarse como de "producción social de vivienda"; definida ésta como aquella que se realiza bajo proceso de autogestión sin fines de lucro por parte de la población de bajos ingresos.<sup>11</sup> En su dimensión económica, la producción social de vivienda se equipara a la producción de las instituciones públicas de vivienda. Según un estudio reciente (UAM-Xochimilco, 2005), el ahorro que realizan las familias de menores recursos para financiar su vivienda equivale a 1.1% del PIB, es decir prácticamente el mismo monto de inversión que la totalidad del sistema financiero para la vivienda (1.2% del PIB).

### **La cuestión del suelo para la vivienda. Una política habitacional desvinculada de la planeación del desarrollo urbano**

La incidencia del suelo en el costo global de producción de una vivienda varía según el tipo de vivienda (social, medio o residencial), sus características arquitectónicas (vivienda unifamiliar, conjuntos habitacionales o en altura) y, claro está, la localización intraurbana de la misma. Los promotores habitacionales estiman que el costo del suelo urbanizado no puede exceder de 20 a 25% del precio de la vivienda (Iracheta, 2005). Sin embargo, en los asentamientos populares de autoproducción, el suelo inicial (es decir, con escasa y hasta nula urbanización) representa un porcentaje mucho mayor de la inversión en vivienda.

Por otra parte, conviene aquí recordar que la renta del suelo constituye el soporte básico de la estructuración del espacio urbano. En este sentido, la preocupación por construir una política de

---

<sup>11</sup> "Producción social de vivienda: aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones". (Cámara de Diputados, 2006, artículo 4°, apartado VIII.)

vivienda incluyente apunta al diseño de instrumentos de intervención pública sobre el mercado del suelo urbano, en pro de un acceso socialmente menos desigual al mismo. En efecto, los actuales instrumentos de la planificación urbana no permiten ir avanzando hacia una menor segregación socio-espacial de las ciudades. Por lo contrario, no pocas veces la utilización que se hace de las técnicas de la zonificación tiende a consolidarla.

En las áreas urbanas, a pesar de que el suelo constituye el recurso estratégico para la vivienda, la planeación normativa de los Programas de Desarrollo Urbano se limita a definir la zonificación primaria de áreas susceptibles de ser urbanizadas, sin proponer estrategias para la incorporación del suelo, no urbano, al desarrollo habitacional. Una característica de la política de vivienda es su desvinculación institucional y programática de la ordenación del territorio; mientras, una gran limitación de esta última es no inscribir con claridad en el territorio los espacios reservados a la producción habitacional, en particular la destinada a las mayorías de bajos ingresos.

Es el suelo de propiedad social (ejidos y tierras comunales) lo que constituye la principal reserva de suelo para vivienda. De acuerdo con los datos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Salares, Procede, se calculaba que existían 840 ejidos y comunidades en 289 municipios que están aportando terrenos para el crecimiento de las ciudades (Duhau y Cruz, 2003).

En el marco de la reforma al artículo 27 constitucional (1992), la Secretaría de la Reforma Agraria puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos sobre la tierra de uso común, parcelas y solares urbanos (Procede). Los avances del programa hasta al 30 de septiembre de 2005 presentaba los siguientes avances: se habían certificado 26 643 núcleos agrarios, 89% con respecto al total; se habían emitido 8 536 048 certificados y títulos de diferentes tipos; 55% siendo certificados parcelarios; 21% certificados de uso común, y 24% títulos de solares urbanos, beneficiando a 3 907 270 sujetos de derecho, con una superficie y/o titulada de 77.5 millones de hectáreas, 75% del total de la propiedad social existente en el país.

Si bien la Ley Agraria de 1992 establece que la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano se realice de acuerdo con los planes y programas urbanos, y que los gobiernos estatales y municipales deben abogarse a la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano de las ciudades, la evidencia práctica es, con pocas excepciones, la constitución de reservas territoriales por parte de los distintos organismos de vivienda, federales y estatales, ha mostrado ser poco eficaz y sostenible. Poco eficaz, porque los procesos de urbanización irregular han continuado siendo la alternativa para las mayorías empobrecidas de los demandantes de suelo y vivienda. Poco sostenible, pues se ha demostrado que esta política implica erogaciones financieras que los organismos públicos no han podido sostener sobre el largo plazo. Entre 1995 y 2000, la constitución de reservas territoriales representó en promedio 12% de la superficie anual incorporada al crecimiento espacial de las ciudades del país (Iracheta, 2005, p. 57).

Por otra parte, el instrumento operativo planteado por la reforma de 1992, la constitución de "asociaciones inmobiliarias ejidales" ha mostrado ser un instrumento muy poco eficaz para la incorporación

planificada de los ejidos al desarrollo urbano. Hace algunos años, funcionarios del Procede afirmaban que existían solamente 26 inmobiliarias ejidales en todo el país (Duhau y Cruz, *id.*). Sin embargo, es evidente que la producción habitacional en el marco de un ordenamiento territorial sustentable de las ciudades pasa por la incorporación de las comunidades agrarias a la planeación y gestión del desarrollo urbano. Según encuestas levantadas en ocho ciudades del país, es la organización ejidal la que aparece como la principal promotora de los asentamientos populares (en el 42% de los casos).<sup>12</sup>

### El mejoramiento y la vivienda rural: dos asignaturas pendientes de la política habitacional

Los organismos nacionales de vivienda han dedicado más de 90% de sus recursos a la producción de nuevas viviendas. Si desconocer que el tamaño de las necesidades habitacionales futuras representa un desafío apremiante que cualquier política habitacional debe atender, es no menos cierto que el parque habitacional existente (25 millones de viviendas) representa un capital social de gran valor que tiene que conservarse y una parte del cual exige ser mejorado.

A pesar de un avance en relación con las condiciones habitacionales que han caracterizado al país en las últimas décadas, la calidad de la vivienda está todavía lejos de ser adecuada o, al menos, aceptable para la totalidad de la población. Es así como en el año 2000 existía todavía en el ámbito nacional un total de 987 976 hogares que requerirían de una vivienda propia, pues la estaban compartiendo con otro hogar.<sup>13</sup> Por otra parte, una cuestión tan básica para las condiciones de vida como el acceso al agua potable en la vivienda (o en el predio) es un servicio del que carecen todavía casi 10 millones de personas. Adicionalmente, entre el 15 y el 25% de los hogares que disponen de este servicio en la vivienda o en el predio, no reciben agua diariamente.<sup>14</sup>

Así también, 22 millones de personas no disponen de un sistema adecuado de eliminación de aguas negras en su vivienda (drenaje o fosa séptica); 14 millones viven todavía en espacios donde el piso es de tierra y casi 22 millones de personas viven en viviendas de un solo cuarto.

La calidad de las viviendas (materiales, servicios, espacios habitables) disminuye en las ciudades de menor tamaño. En las áreas rurales (localidades menores a 2500 habitantes) las carencias habitacionales son mucho más agudas: 17% de la vivienda no tienen electricidad, 80% no disponen de agua entubada dentro de la vivienda, 70% no está conectada al drenaje y el 38% tienen piso de tierra.

---

<sup>12</sup> Véase, Iracheta, 2005, p. 81.

<sup>13</sup> Es cierto que en México existen arreglos familiares tradicionales que ven como normal el compartir la vivienda. Sin embargo, estos arreglos son también el resultado de la falta de vivienda y, sobre todo, la falta de oportunidad para cierto tipo de hogares. Es el caso de los hogares unipersonales, los hogares de adultos mayores, los hogares con jefatura femenina (sobre todo madres solteras), entre los principales.

<sup>14</sup> Las viviendas que reciben agua diariamente se encuentran: el 75.3% en pequeñas ciudades, el 83.4% en las zonas metropolitanas y el 85.5% en ciudades medias. Son datos arrojados por un análisis de la muestra censal del 2000; véase el capítulo dos del estudio de la UAM-Azcapotzalco: Coulomb, 2003.

Por otra parte, y adicionalmente al impacto que tienen sobre el acceso a una vivienda “digna y decorosa”, están presentes las graves desigualdades en los ingresos de los hogares. Existen sectores específicos de la población que, por los cambios en la composición de los hogares (hogares mono-parentales, jefes ancianos o muy jóvenes, hogares cuyos jefes son mujeres, por ejemplo), por su pertenencia a sectores indígenas, o por tener miembros discapacitados, enfrentan mayores dificultades para mejorar las condiciones de habitabilidad de su vivienda.

Estas desigualdades entre regiones y grupos sociales no están tomadas en cuenta a la hora del diseño de los programas de vivienda; ni siquiera por las muchas veces aludida estrategia focalizada de las políticas sociales.

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, psv, estima que si bien se requiere de 731 000 acciones anuales para incrementar el parque habitacional, son necesarias también otras 398 000 acciones para mantener el inventario habitacional existente y evitar que el llamado “rezago” se incremente (Sedesol, 2001a). Estos cálculos se basan sobre una estimación según la cual, el 20% del parque habitacional existente requiere de acciones de mejoramiento, cuando una investigación de la UAM-Azcapotzalco estima que es más del 50% de las viviendas que presenta una calidad de vivienda insatisfactoria y requiere mejorarse o sustituirse.<sup>15</sup>

A pesar de ello, y si bien es cierto que los organismos nacionales de viviendas, enuncian formalmente programas dirigidos específicamente al mejoramiento de vivienda y a la vivienda rural, entre 1980 y 2002, aplicaron a las acciones de mejoramiento un muy escaso 3% de sus inversiones (UAM-Xochimilco, 2005). Conviene, sin embargo, señalar que con esta inversión mínima, el mejoramiento habitacional logró representar 35% del número total de acciones en vivienda. Esto se explica por los montos muy reducidos de los créditos otorgados a los distintos tipos de acción de mejoramiento. A lo largo de las dos últimas décadas, los fondos solidarios (Infonavit y Fovissste contribuyeron en una proporción ínfima (el 4%) en las acciones de mejoramiento, las cuales estuvieron a cargo fundamentalmente del Fonhapo, y escasamente de la Sedesol, como en el caso de programa “Piso firme”.

Una política de vivienda alternativa debería entonces incorporar mecanismos financieros e institucionales mediante los cuales el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población pueda realmente llevarse a cabo, no a través de algunos apoyos marginales y coyunturales por parte de los organismos nacionales y estatales de vivienda, y del solo esfuerzo de la población. Asimismo, tendría que establecerse una clara prioridad a los asentamientos humanos considerados como de

---

<sup>15</sup> Según un índice (compuesto) de calidad de la vivienda, construido por un grupo de investigadores de la UAM-A, el cual clasifica las viviendas como “buenas”, “regulares”, “malas” y “muy malas”, se requieren 1.5 millones de viviendas nuevas por concepto de reposición o corrección de hacinamiento y 11 millones de acciones de mejoramiento y/o ampliación de las viviendas existentes en el año 2000 (Coulomb, 2003, capítulo 2).

alto y mediano grado, de marginación, mediante la articulación entre las políticas y los programas de viviendas así como los de atención a la pobreza.<sup>16</sup>

### La vivienda en renta y la política de ¡todos propietarios!

A pesar de que la vivienda en arrendamiento juega un papel importante en la problemática habitacional del país (20% de la población no es propietaria de la vivienda que habita), la acción estatal en materia de vivienda está, desde tiempo atrás, dirigida exclusivamente a la vivienda en propiedad. Nadie discute porque el "derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa", que otorga a "toda familia" el artículo cuarto constitucional, es interpretado por la política habitacional como el derecho a la *propiedad* de su vivienda. Esta política descansa sobre un implícito, ampliamente compartido por los distintos grupos sociales, según el cual la propiedad privada de la vivienda es una forma de tenencia; la más adecuada para las aspiraciones de seguridad, de justicia social y finalmente de "democracia", que comparte la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, el proceso de urbanización, la transición demográfica en la que se encuentra el país, así como los desajustes inherentes a las formas de producción de la vivienda, generan una demanda habitacional que no puede satisfacerse solamente a través de las actuales alternativas de vivienda en propiedad. Distintos tipos de hogares no incluyen dentro de sus estrategias socioeconómicas, en forma temporal o permanente, el acceso a la propiedad de su vivienda. Tal es el caso de un porcentaje importante de los hogares recién constituidos (el 43% de los jefes de hogar menores de 25 años rentan su vivienda), de los hogares unipersonales (el 38% de los jefes de hogar solteros y el 28% de los separados o divorciados, son inquilinos) o de los hogares migrantes (el 55% de los hogares que migraron entre 1995 y 2000 no eran propietarios de la vivienda que ocupaban en el año 2000).<sup>17</sup>

Se tiene entonces que concluir que la política habitacional, entendida como la respuesta estatal a las necesidades habitacionales de la población, debería incluir dentro de sus objetivos el asegurar una oferta suficiente y accesible de vivienda en arrendamiento. A lo largo de los años se llegó a cierto consenso en torno a las estrategias de una política pública en la materia:

- a) Fomentar la conservación y ampliación del parque de vivienda en renta existente.
- b) Incentivar el desarrollo de la vivienda en renta en las zonas urbanas en donde existen procesos demográficos y económicos que vuelve más necesario este tipo de vivienda: las zonas fronterizas, los polos turísticos y las ciudades con importantes flujos de inmigración.

---

<sup>16</sup> Un esfuerzo en este sentido ha sido iniciado en los últimos años en el Distrito Federal con el programa de mejoramiento de vivienda en el marco del Programa Integrado Territorial, PIT, en unidades territoriales de alta marginalidad.

<sup>17</sup> Datos arrojados por un análisis de la muestra del Censo de 2000 (Coulomb, 2003, capítulo 4).

c) Regular las relaciones sociales del alquiler de forma tal que se eviten abusos, tanto por parte de arrendadores como de arrendatarios. En México el derecho de propiedad privada tiene su principal limitante en el artículo 27 constitucional, el cual afirma que toda forma de propiedad privada se encuentra subordinada a los intereses generales de la nación. O sea que la función social de la propiedad está muy claramente enunciada en el texto constitucional (Azuela, 1989, p. 31 y ss.). A pesar de ello, esta limitación constitucional nunca tuvo efecto práctico alguno en cuanto a la vivienda de alquiler.<sup>18</sup>

Tendría que admitirse que, con la introducción del “derecho a la vivienda” en la Constitución mexicana, se tiene realmente un elemento jurídico de peso para avanzar hacia un reequilibrio de la relación social del alquiler. Es innegable que, a partir de este reconocimiento constitucional, la relación social del alquiler tiene un doble fundamento jurídico: del lado del arrendador, el derecho de propiedad; y del lado del inquilino, el derecho a la vivienda. Creemos que es a partir de estas consideraciones que se debería debatir, social y políticamente, una doble necesidad: la de incorporar a la regulación jurídica del alquiler el “derecho a la vivienda” del inquilino, y la de declarar de “orden público” los instrumentos jurídicos de dicha regulación.

### Lineamientos para una política incluyente de vivienda

Enfrentar el reto de hacer efectivo, o “exigible” (Pisarello, 2003), el derecho a la vivienda implica en primer término la voluntad política de hacerlo de forma no excluyente, reconociendo que el Estado mexicano tiene la obligación de atender prioritariamente, con recursos fiscales suficientes, a los sectores mayoritarios de la población que no tienen acceso a los fondos solidarios de vivienda (Infonavit, Fovissste, entre otros) o a los créditos de la banca privada.

En segundo término, es preciso que se reconozca que para una parte mayoritaria de la demanda, la vivienda no puede considerarse como una mera mercancía producida por los promotores inmobiliarios privados y adquiridas sobre el mercado de hipotecas más o menos subsidiadas, sino que su satisfacción pasa necesariamente por la incorporación de las familias a la gestión de las distintas etapas de la producción de vivienda, incluyendo el ahorro previo y/o la aportación de su mano de obra.

En tercer término, el acceso del mayor número posible de hogares a una “vivienda digna y decorosa” requiere que se aborde la cuestión de la vivienda no como un producto terminado sino como un proceso, siendo la *progresividad* de la vivienda un factor estratégico de su accesibilidad para las mayorías de bajos ingresos. Asimismo, conviene reconceptualizar la vivienda, y el derecho a la misma, como

---

<sup>18</sup> “...se trata de una relación social que ocurre en el proceso de circulación de la mercancía vivienda, el cual, conforme al régimen liberal del arrendamiento, permite al propietario privado el ejercicio de su poder económico con la ayuda de la ficción jurídica de la ‘autonomía de la voluntad’ de las partes contratantes” (Azuela, *op. cit.*, p. 33).

un satisfactor mucho más complejo que la simple habitabilidad y salubridad de un espacio construido, sino que incluye la disponibilidad de áreas verdes y de espacios públicos de calidad, la accesibilidad (proximidad) con respecto a las fuentes de empleo, a los equipamientos de educación, salud, abasto, recreativos, de la cultura y la administración pública.

En cuarto lugar, una redefinición de la política habitacional debe fundamentarse sobre la recuperación del papel de *promotor* de vivienda del Estado mexicano, con el fin de asegurar que la acción habitacional del Estado se vincule al desarrollo urbano, a las políticas de empleo y de seguridad social, además de permitir que se diseñen alternativas innovadoras que vuelvan más accesible el disfrute de una vivienda adecuada a la mayoría de los hogares mexicanos.<sup>19</sup> A partir de estos cuatro principios se pueden enunciar, en forma no limitativa, las siguientes estrategias:

- Establecer en el próximo Programa Sectorial de Vivienda 2006-2012 que el 25% de los recursos de los Organismos Nacionales de Vivienda se destinen a financiar acciones de vivienda progresiva, mejoramiento y/o ampliación, logrando que por cada vivienda nueva financiada se apoye el mejoramiento y la ampliación de otras dos viviendas.
- Incrementar los recursos fiscales, federales y estatales, en apoyo a la acción del Fonhapo y de organismos estatales de vivienda, para financiar programas de vivienda para la población con ingresos inferiores a tres veces el salario mínimo; recursos que no deberían ser inferiores a 1.5% del PIB.
- Lograr que los institutos estatales de vivienda se constituyan progresivamente en los reales operadores de una política habitacional descentralizada, coordinada y más abierta a la participación de los distintos actores de la sociedad civil.
- Responsabilizar a los mismos institutos estatales de vivienda de la creación y operación de promotoras públicas de suelo y vivienda en las principales ciudades del país, cuya administración esté a cargo —en forma tripartita— de los gobiernos locales, de las comunidades agrarias y de los organismos federales a cargo del suelo social, y singularmente de la Corett.
- Condicionar la aprobación de los programas de desarrollo urbano a la definición de áreas destinadas a la creación de asentamientos para la población de bajos ingresos.
- Descentralizar el actual Consejo Nacional de Vivienda, actualmente establecido como el “foro de intercambio de opiniones entre los diversos actores del sector que actúa como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo federal en materia de vivienda” hacia cada entidad federativa, mediante consejos estatales de vivienda, los cuales podrían ser operados (como en el caso de la Conafovi en el ámbito nacional), por los institutos estatales de vivienda.
- Ampliar las funciones de “consulta y asesoría” de estos consejos a las de seguimiento y evaluación de las políticas y programas habitacionales.

---

<sup>19</sup> Convendría pensar en la oportunidad de adecuar el precepto constitucional a la situación demográfica actual del país. Reconociendo que “ todo hogar” en vez de “toda familia” tiene derecho a una vivienda adecuada. Véase Pisarello, 2003, p. 33.

- Crear un Centro Nacional de Investigación sobre Vivienda y Suelo, que permita superar las actuales lagunas de información y evaluación, particularmente en materia de suelo para vivienda, urbanización popular, normatividades locales, costos y precios de producción y “rezagos” en materia de vivienda, por ejemplo. Este centro debería contar prioritariamente con la colaboración de las instituciones de educación superior.
- Otorgar recursos a instituciones y programas que fomenten la consolidación de actores sociales comprometidos con el mejoramiento de las condiciones habitacionales del país, en particular de organismos no gubernamentales, colegios profesionales, institutos de investigación, centros de capacitación y desarrollo tecnológico, entre otros. Se propone que los mismos organismos nacionales de vivienda destinen 1% de sus recursos a la creación y/o consolidación de estos organismos de la sociedad civil.

Algunas de estas propuestas se encuentran plasmadas en la última iniciativa de Ley de Vivienda aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 7 de marzo de 2006. Su ratificación por el Senado de la República deberá llevar lo más pronto posible a una readecuación de los programas y reglas de operación de la totalidad de las instituciones públicas que conforman el actual Sistema Nacional de Vivienda.

## Bibliografía

- Azueta, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Cámara de Diputados, 2006, *Dictamen que contiene la Ley de Vivienda y que abroga la Ley Federal de Vivienda de 1984* (aprobado por el pleno de la Cámara el 7 de marzo).
- Comisión Nacional del Agua, CNA, 2001, Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, México.
- Coulomb, René (coord.), 2003, *La evolución de la vivienda en México y los cambios que se requieren para mejorar su calidad y habitabilidad*, UAM-A (Investigación realizada para el Senado de la República con el apoyo de Sedesol-Conafovi), diciembre, México.
- (coord.), 1995, “La problemática de la vivienda en México. Evolución reciente y alternativas de política” en José Luis Calva (coord.), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, t. II, México, Juan Pablo Editores.
- Duhau, Emilio, 1998, *Hábitat popular y política urbana*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco.
- Cruz, María Soledad, 2003, “Suelo para vivienda”, en Coulomb (coord.), *La evolución de la vivienda en México y los cambios que se requieren para mejorar su calidad y habitabilidad*, México, UAM-A (investigación realizada para el Senado de la República con el apoyo de Sedesol-Conafovi).
- Fonhato, 1987, *Gestión financiera en apoyo de la vivienda popular. Memoria de Actividades 1981-1986*, Fonhato, México.

- Iracheta Cenecorta, Alfonso X., 2005, *Mercado de suelo para la vivienda de interés social en ciudades seleccionadas: indicadores y orientaciones básicas* (investigación desarrollada en el marco del proyecto Fondo sectorial Conafovi-Conacyt 8392, 31 de mayo, Toluca, México, El Colegio Mexiquense.
- Ortiz Flores, Enrique, 1990, "El derecho a la vivienda: reto masivo ¿Solución masiva?", en Manuel Perló (comp.), *La modernización de las ciudades en México*, México ISS/UNAM.
- Pisarello, Gerardo, 2003, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Puebla, Claudia, 2002, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, México, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (coord.), 2003, *Evaluación de las instituciones y programas de vivienda en México*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México (investigación realizada para el Senado de la República con el apoyo de Sedesol-Conafovi).
- Sedesol, *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Casa y hogar para cada quién: una tarea Contigo*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001[a], 154 p.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001[b].
- UAM-Xochimilco, 2005, *Dimensión e impactos macro y micro-económicos de la producción social de vivienda en México* (investigación desarrollada en el marco del convenio UAM-Fonde Sectorial Conafovi-Conacyt 2003-co1), México, abril.
- Villavivencio, Judith (coord.), *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco.



## Balance y perspectivas de las políticas de vivienda en México

*Guillermo Boils Morales\**

El examen de las políticas de vivienda desarrollado aquí se conduce a través de cuatro ejes: *a)* el concepto de vivienda prevaleciente en las últimas administraciones gubernamentales; *b)* las acciones habitacionales desplegadas en los años recientes en México; *c)* los organismos internacionales y el financiamiento de la vivienda; y *d)* las perspectivas de dichas políticas. Ellos marcan aspectos medulares que han definido las líneas del desempeño seguido por los organismos habitacionales del actual gobierno federal y en menor grado las de los dos sexenios anteriores a éste. Cabe aclarar que la vastedad del asunto habitacional en el México presente, así como sus proyecciones para los años venideros reclaman la revisión de múltiples cuestiones. Gran parte de estos asuntos son señalados aquí, aunque de manera somera. Empero, para los efectos del seminario, estas páginas se circunscriben a las cuatro dimensiones analíticas apuntadas. Las mismas se extienden por ámbitos fundamentales de la materia habitacional en el país y estoy confiado en que su discusión en el seminario podrá enriquecer la cobertura del tema.

### Políticas y mercado de vivienda en el México actual

Por encima de cualquier otra consideración, la vivienda para el gobierno federal del sexenio 2000-2006 es, ante todo, una mercancía. El discurso oficial no lo propone así en forma directa, ni en sus declaraciones ni en los diversos documentos que la actual administración ha elaborado en torno a las políticas de vivienda. Empero, más allá de lo que se expone abiertamente está la situación *de facto*, evidenciada a través de la acción habitacional desplegada por los organismos de vivienda durante más de cinco años. Los criterios de mercado se han impuesto tanto desde el ángulo de los sistemas de financiamiento, vía créditos para la adquisición que se han implantado, como también por los mecanismos de edificación de las propias viviendas. De igual forma, los instrumentos de política que se han

---

\* Instituto de Investigaciones Sociales y Facultad de Arquitectura de la UNAM.

creado para la gestión del sector, se conducen conforme a una idea regida por parámetros de comercialización de los inmuebles producidos.

La concepción de la vivienda como mercancía corresponde a una parte de la realidad de dicho bien y ha estado presente desde siempre en un sector considerable de la historia habitacional. Así, las políticas de vivienda hasta antes del gobierno de Carlos Salinas de Gortari contemplaban, en cierto grado, esa idea mercantil, pero tendía a prevalecer la concepción de la vivienda como patrimonio familiar o, mejor aún, como derecho a un espacio vital, esto es, como satisfactor de necesidades sociales, en los términos que establece la propia Constitución política del país. Por ende, las directrices que guiaban a elementos clave, de la política habitacional, se cimentaban ante todo en su apreciación como objeto inmueble, destinado a cubrir requerimientos de alojamiento de las familias con limitados o escasos recursos de ingreso, donde se indicaba que se trataba de un derecho humano fundamental. Esto la situaba por encima de su valoración como objeto de mercado. Vale decir, frente a su eventual valor de cambio, se privilegiaba su valor de uso y su valor social.

En concordancia con lo anterior, los criterios de rentabilidad inmobiliaria estaban contemplados como variables que tenían alguna incidencia en la determinación de los programas habitacionales desplegados por los organismos oficiales. Empero, su peso específico se ponderaba, atendiendo a otros aspectos dada su calidad de satisfactor de necesidades básicas, habida cuenta, además, de que se trata de un bien de suyo muy costoso. De algo cuya adquisición a precios de mercado ha estado restringida en nuestro país a sectores de la sociedad con ingresos familiares por encima de los cuatro salarios mínimos, incluso tratándose de viviendas con las características más modestas. El factor decisivo que impulsa la idea de rentabilidad está en la permanente condición deficitaria en que operaban los organismos estatales de vivienda hasta hace algunos años. La recuperación del crédito otorgado a los derechohabientes, o a los particulares que lo contrataron con los bancos está, por tanto, en el centro de las metas perseguidas por el actual gobierno.

En otro orden de ideas, se privilegia la edificación de vivienda nueva como aspecto dominante de la política habitacional. Aunque en el otorgamiento de los créditos para la adquisición de vivienda se cubren otras modalidades, como vivienda usada, ésta representa una proporción menor. Así, en 2004 se destinaron a ese propósito 64 683 créditos, alrededor de 12% del monto total de 531 241 créditos para vivienda otorgado ese año. Esta tendencia a la edificación de vivienda nueva era más pronunciada en años anteriores; empero, todavía fue muy baja ese año en los créditos otorgados por el Infonavit (10%) y el Fovissste (5%), siendo más importante la otorgada por la banca comercial.<sup>1</sup> Asimismo, el ámbito geográfico espacial donde se aplica de manera abrumadora la política de vivienda es el urbano. Esto responde a que es en las ciudades, en especial las de mayor tamaño, en donde la carencia de alojamientos se presenta con mayor agudeza. Al mismo tiempo, también las ciudades son las que

---

<sup>1</sup> Sara Topelson (coord.), *Estado actual de la vivienda en México 2005*, Cidoc/Sociedad Hipotecaria Federal, México, 2005, p. 23.

concentran el mayor número de trabajadores asalariados dentro del sector formal de la economía y, por ende, donde se ubica la inmensa mayoría de quienes califican para ser aceptados como sujetos de crédito. Aparte de que la renta del suelo es sustancialmente mayor que en las localidades pequeñas del interior, lo que deriva en que las necesidades de conseguir financiamiento vía crédito hipotecario, sean un procedimiento muy importante.

Los documentos de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), organismo fundamental de instrumentación y coordinación de las políticas del sector habitacional en el actual gobierno federal establecen que: "La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de bienestar."<sup>2</sup> Sin embargo, esta declaración no invalida el hecho de que la vivienda auspiciada por el Estado hoy día, es concebida ante todo como una mercancía y para acceder a ella se tienen que reunir las condiciones básicas de ser sujeto de crédito. Por lo mismo, las actuales directrices seguidas por la política de vivienda imponen a quienes aspiran a ser beneficiarios de un crédito habitacional o una vivienda auspiciada a través del sector público, el requisito de solvencia económica.

Es cierto que en la formulación de las políticas habitacionales del Estado mexicano, este criterio jugaba un papel de indiscutible presencia, pero muchas veces no configuraba como ahora el factor determinante, para ser incluido como candidato a un crédito habitacional. A partir de los años ochenta éste se modificó, cediendo terreno en favor de una política conforme a la cual las garantías de recuperación del crédito habitacional otorgado, pasaron, de manera paulatina, a ser determinantes. Por ende, las posibilidades de acceso a una vivienda a través del mercado, se fueron tornando como algo cada vez más inalcanzable para los sectores populares del país. Hacia comienzos de la década actual se estimaba que más de dos tercios de la población mexicana no calificaba, como sujetos de crédito, en virtud de sus percepciones de ingreso.<sup>3</sup>

## El financiamiento de la vivienda

Es incuestionable que las tasas de interés en los préstamos para adquirir vivienda han bajado en la actual administración. Así, los créditos de la banca y las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), al principio del sexenio cargaban intereses, en promedio, de 30.3% anual. Para 2005 éstos se habían reducido a tasas promedio de 14% al año y, determinadas instituciones bancarias, los han situado por debajo de 12.5%.<sup>4</sup> La publicidad de Banorte en los periódicos incluso está ofreciendo tasas del 8.9%, a las que sumados los gastos de comisiones arrojan 10.2% de interés anual.<sup>5</sup> Empero

---

<sup>2</sup> Conafovi, página electrónica: [www.conafovi.gob.mx](http://www.conafovi.gob.mx) pp. 1-3.

<sup>3</sup> Arturo Mier y Terán, *Vivienda y gobiernos locales*, tesis doctoral en urbanismo, actualmente desarrollándose en la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

<sup>4</sup> Conafovi, página de Internet: [www.conafovi.gob.mx](http://www.conafovi.gob.mx).

cuando la mayoría de la población se encuentra en un rango de ingreso familiar inferior a los cuatro salarios mínimos, ésta no puede albergar grandes expectativas de acceso a dicho crédito. Por ende, quedan fuera de los programas habitacionales configurados por los actuales lineamientos que definen las políticas de vivienda. El argumento de que la política de subsidios en general (y los destinados a la vivienda en particular) eran de corte paternalista, abonó en favor del replanteamiento en los esquemas crediticios de los organismos habitacionales del Estado. Al prevalecer la implantación de programas habitacionales, signados por la capacidad adquisitiva de los aspirantes a una vivienda, se ha propiciado un modelo excluyente. En consecuencia, se recrea la desatención a los sectores sociales más necesitados de espacios para vivir.

### El de la vivienda: un negocio muy lucrativo

Las conocidas como *empresas desarrolladoras de vivienda*, es decir aquellas que están llevando adelante la materialización de los programas habitacionales en México, se encuentran desde hace algunos años, entre las de mayores utilidades. Sus márgenes de ganancia están entre los máximos de las diversas ramas en la industria de la construcción. Pero además, acompañando a la reducción del Estado y el llamado saneamiento de las finanzas públicas, la inversión en obras de infraestructura se ha visto reducida en cierta medida. Mientras que, por el contrario, los programas habitacionales se han convertido en uno de los renglones prioritarios, más activos y más publicitados del actual gobierno federal. De esa suerte, los empresarios de la construcción, que nunca se habían mostrado muy entusiasmados con la edificación de vivienda, han desplazado gran parte de sus afanes a ese rubro.

Asimismo, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda informa que en lo que va de la administración de Vicente Fox la inversión en el ramo alcanza, a fines de 2005, poco más de 546000 millones de pesos, y la suma de créditos otorgados para adquisición de vivienda había llegado a 2 275 000 beneficiarios. La propia fuente dio a conocer que durante 2006 se otorgarán 750000 créditos para adquisición de vivienda y la inversión en el sector será superior a los 183000 millones de pesos. Se tiene previsto que el Infonavit otorgue 435000 créditos, el 50% del total de dichos financiamientos; el Fovissste, 70000, 8%; Sociedad Hipotecaria Federal, 115000, 13%; Fonhapo 140000, 16%; y, banca, Sofoles, organismos estatales de vivienda y otras instituciones 110000, que corresponden al 13% de los créditos.<sup>6</sup>

La cifra contemplada en el objetivo que se pretende lograr en 2006 de 750000 préstamos para vivienda, indica que el Infonavit sigue siendo el fondo habitacional que contará con la cartera más amplia; proyectando realizar 425000 créditos, que son 56.7% de todos los créditos programados y que representan un monto total de 79 540 millones de pesos. En seguida viene el Fonhapo con 140 000 cré-

<sup>5</sup> *La Jornada*, México, 22 de marzo de 2006, p. 9.

<sup>6</sup> *Boletín de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda*, México, 17 de enero de 2006, pp. 1-3.

ditos (18.7%), pero con un volumen de sólo 4 389 millones de pesos. Luego está la Sociedad Hipotecaria Federal con 115000 créditos (15.3%) y 23065 millones de pesos. Muy cerca está la banca privada y otros agentes financieros con 110000 créditos (14.7%) , pero con 60 710 millones de pesos. Por último, está el Fovissste con 70000 créditos (9.3%) y 15 500 millones de pesos.<sup>7</sup>

En realidad, según indica la propia Conafovi el número total de créditos que se contempla entregar este año asciende a 870000; pero se tiene estimado reducir 120000 financiamientos a fin de que no halla duplicidad de créditos hipotecarios cuando intervienen dos o más instituciones, como en los casos de Apoyo Infonavit, Apoyo Fovissste y cofinanciamientos. Por ello mismo ese renglón no registra en el cuadro ninguna cifra en la columna de la extrema derecha, ni afecta la suma correspondiente al total de créditos programados para 2006. De igual forma, como ha sido desde su constitución en 1972, el Infonavit sigue siendo la institución que ofrece el mayor número de créditos, con 475000 que son 63.3% del total de 750 000; aunque traducidos a pesos: 79 540 millones, éstos sólo equivalen a 43.4% del gasto total del sector. Aun así, esos recursos son los mayores, de entre las instituciones públicas y privadas, que financian la vivienda.

A fines de 2005, los *costos directos*<sup>8</sup> para la construcción de vivienda, en la llamada de *interés social*, estaban en alrededor de \$2500 el metro cuadrado, como promedio para los 32 estados de la República. A ello deben agregarse los *costos indirectos*,<sup>9</sup> con lo que aproximadamente se eleva otro 17%. Lo que significa que producir una vivienda de este tipo, como las que se están ofertando hoy día con sus 40 m<sup>2</sup> de superficie en promedio, viene costando entre \$125 000 y algo menos de \$200 000, dependiendo de la calidad de los materiales y los acabados que se den a la misma. El precio que se le asigne en el mercado variará, pero en general tiende a generar una tasa de ganancia de 70%, respecto del costo total de producirla. Esto es, el precio en el mercado de una vivienda promedio de interés social, nueva y con la superficie señalada oscila entre 210000 y 300000 pesos. El análisis de los precios, sin embargo, reclama una mayor atención, dada la inmensa variedad de la oferta habitacional. Sólo puede señalarse que éstos varían desde un rango de menos de \$86 600 hasta más de \$2 100 000, de acuerdo con las categorías establecidas por la Sociedad Hipotecaria Federal (antes Fovi).<sup>10</sup> Esta variación depende de su ubicación, superficie, componentes, y un sinnúmero de variables más. Aquí sólo se ha indicado el relativo a una de las tipologías más favorecidas, dentro de los presentes esquemas de vivienda edificados por los desarrolladores.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, 2ª semana de enero de 2006, p. 1.

<sup>8</sup> Los costos directos incluyen: estudio y proyecto ejecutivo; costo del terreno; materiales y mano de obra; más gastos de urbanización.

<sup>9</sup> Costos indirectos comprenden: licencias y permisos de obra; impuestos y derechos; gastos notariales; gastos de gestión y administración; comercialización y ventas, y gastos financieros.

<sup>10</sup> Sara Topelson (coord.), *op. cit.*, p. 19.

Por lo que se refiere a la distribución geográfica del financiamiento habitacional, las entidades en las que se brindarán las más abundantes cifras de créditos para vivienda son: Distrito Federal en donde se tiene proyectado proporcionar 73015 créditos; en segundo lugar viene el Estado de México con 57556; luego el de Jalisco con 45812; después Nuevo León donde se otorgarán 42412; y por último Chihuahua, con 38093. Por una situación coyuntural se ha previsto un incremento de consideración en el monto total de préstamos hipotecarios que otorgará el Fonhapo en 2006, con relación a los del año anterior. En efecto, dicho organismo será el encargado de financiar la reconstrucción de las viviendas que fueron afectadas por la embestida de los huracanes Stan y Wilma. La cobertura territorial de esa acción se extiende a cinco entidades del sudeste mexicano.

### Vivienda y manipulación política

Cabe preguntarse de inicio aquí sí con el actual gobierno federal el manejo de los programas de vivienda se ha despojado de los elementos de control y clientelismo político que lo caracterizaron durante los sexenios anteriores. Puede admitirse que algunos procedimientos seguidos desde el 2000 se han desprendido de los mecanismos de manipulación y condicionamiento de los créditos a los solicitantes de los mismos. Aun así, lo que persiste en la actual administración es el montaje propagandístico, con fines de legitimación política, que la misma ha desplegado a través de los medios de comunicación. Incluso se puede advertir que la campaña de promoción de imagen que el actual gobierno ha montado respecto de su acción habitacional supera, con mucho, a las de los regímenes que le precedieron. De donde se sigue que tal sentido promocional se inserta dentro de la lógica de mercado que el actual gobierno ha seguido en materia habitacional; lo que deviene en una suerte de *venta de imagen* frente a la ciudadanía.

Por otra parte debe admitirse que hasta antes del actual sexenio el elemento de clientelismo y la manipulación política ejercida por los organismos sindicales, ligados al Partido Revolucionario Institucional, jugaban un papel importante en la adjudicación de viviendas o créditos para su adquisición. En tales condiciones aquellos trabajadores que no se ceñían a los lineamientos de una política sindical de sometimiento a los líderes gremiales, era muy probable que quedaran excluidos de tener acceso a créditos de vivienda. Organismos como la Confederación de Trabajadores de México, o los grandes sindicatos nacionales de industria: como electricistas o petroleros, entre otros, tenían asignadas cuotas de cierto número de viviendas en las unidades habitacionales del Infonavit. Así, los líderes de esas organizaciones eran quienes *repartían* buena parte de las casas edificadas entre sus incondicionales. Y lo propio ocurría, hasta cierto punto, entre los trabajadores al servicio del Estado con los programas habitacionales desarrollados por el Fovissste.

Al mismo tiempo, los dirigentes de muchas centrales o de los sindicatos, entonces oficiales, más importantes, entraban en sociedad con empresas constructoras. Incluso ellos mismos las constituían, a fin de obtener del Infonavit o el Fovissste, entre otros organismos, los contratos para la ejecución mate-

rial de diversas unidades habitacionales. En términos generales la industria de la construcción es un negocio que suele dejar amplios márgenes de utilidades a quienes lo practican. Además de que la recuperación del capital invertido en la construcción tiende a ser lograda en muy corto plazo. A lo que se añade el hecho de que con frecuencia las empresas constructoras no poseen capital, funcionando en gran medida a través de créditos de la banca oficial de desarrollo.

Finalmente, situados en una perspectiva estrictamente acotada en los límites de la economía de mercado, la reducción del poder adquisitivo de los sectores sociales mayoritarios en nuestro país tiende a derivar cada vez más hacia una contracción del mercado inmobiliario. En esa perspectiva, incuestionablemente opera la lógica de que a menor ingreso menor capacidad de compra. De manera que mientras las percepciones de los mexicanos se reduzcan o mantengan estancadas, sobre todo en el creciente volumen de familias situadas entre los sectores sociales subalternos, la demanda efectiva se mantendrá contraída o crecerá por debajo de la oferta habitacional. Por tal motivo, el escenario futuro, que podría presentarse en no más de dos años, puede llevar a repetir la experiencia de los llamados *rescates bancario y carretero* de los últimos tiempos. Esto es, se llegará, si no es que ya se está llegando, a una sobreoferta de vivienda, la que por falta de adquirentes tendrá que ser cubierta en su pago a través de programas de rescate con fondos gubernamentales, lo que significa que serán trasladados los costos de su realización a la sociedad toda.

## La acción habitacional del Estado mexicano en los últimos años

### La Conafovi y el déficit habitacional

Un primer elemento de reflexión que cabe señalar aquí, así sea de paso, es que se ha intensificado la actividad constructora de viviendas a lo largo de los cinco años transcurridos por el actual gobierno federal, respecto de sus antecesores. Para llevar adelante el despliegue de esa actividad en el plano nacional se constituyó la Conafovi, ya antes señalada en estas páginas. Ésta conforma un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, cuyos fines primordiales son coordinar, promover e instrumentar, tanto las políticas como los programas de vivienda del gobierno federal. Su función no comprende otorgar financiamiento para la edificación de vivienda; aunque sí tiene entre sus atribuciones fungir como instancia de coordinación entre organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, para impulsar el fortalecimiento financiero y la modernización de éstos.

Es cierto que las instituciones creadas por los diversos gobiernos anteriores nunca estuvieron en condiciones efectivas de afrontar el déficit de vivienda en el país. Su incidencia en el panorama habitacional nunca rebasó porcentajes de más de un dígito respecto del incremento en la demanda habitacional. Pero la producción actual de vivienda promovida por el Estado mexicano dista mucho todavía de satisfacer las carencias existentes en cuanto al número de casas por edi-

ficar. Además de que esa cifra de rezago se continúa incrementando cada año con la incorporación de nuevos grupos, necesitados de vivienda. Veamos algunos datos al respecto.

El parque habitacional existente en el país hacia 2004 ascendía a un total de 25.1 millones de viviendas.<sup>11</sup> Las nuevas viviendas realizadas tanto por el sector público como por los particulares sumaron en 2005 poco más de 750 000 casas en números redondos. De ese modo la cifra aproximada más actualizada sobre el total existente se sitúa cerca de los 25.9 millones de casas al inicio de 2006. De acuerdo con los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los hogares, levantada en 2004, alrededor de 13% de las familias del país vivían en casas rentadas. Mientras que más de 60% de las familias autoconstruyen sus viviendas, en diversos grados de marginalidad respecto de los cauces formales y del mercado, además de presentar un alto índice de irregularidad en la tenencia de sus inmuebles. Estos dos grandes rubros de la vivienda han sido secularmente desatendidos, o muy poco atendidos, por las políticas de vivienda.

Pero el déficit de vivienda en el país se incrementa, sobre todo en las zonas urbanas, donde las condiciones de acceso a dicho bien son más difíciles y sus precios mayores. Además de que debe considerarse una limitante para estimar los alcances de esta carencia, dado que se la establece únicamente con criterios cuantitativos, sin contemplar variables relativas a la calidad de la vivienda. En efecto, el programa sectorial de vivienda del gobierno federal calculó el déficit nacional de vivienda en 4 294 000 casas. Pero este dato se circunscribe a familias que no tienen casa y no dice nada sobre aquellas que habitan viviendas que es necesario reconstruir por encontrarse en grave estado de deterioro, o bien por habérselas erigido con ínfima calidad de materiales o en zonas de alto riesgo. Para afrontar dicho rezago en materia de alojamientos, la política habitacional del actual gobierno federal se enfocó sobre todo a la realización de un programa de construcción de vivienda nueva, con metas anuales que culminarían en 2006, año de conclusión del sexenio, en 750 000 alojamientos. La realidad de las cifras es que en 2001 se erigieron 410 000; en 2002: 475 000; para 2003 se aumentó a 530 000 viviendas; mientras que para 2004 se llegó a las 600 000; y en 2005 la expectativa era lograr 650 000.<sup>12</sup>

Nada más que las estadísticas en materia de construcción habitacional tienden a sobredimensionar el registro, toda vez que la ejecución de las obras con frecuencia no se inician y concluyen el mismo año calendario. De esa suerte, una cierta proporción de edificios que fueron considerados para un año determinado, suelen ser vueltos a contar en el siguiente. No necesariamente se podría sugerir aquí que exista trampa en ello. Más bien se trata de un ciclo de producción cuyos

---

<sup>11</sup> Estimación a partir de los datos censales de 2000, realizada por Softec, consultoría de proyectos inmobiliarios, México, 2004.

<sup>12</sup> Irma Romero Vadillo, *La política habitacional y el hábitat del siglo xxi*, tesis doctoral en Urbanismo, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 2005.

objetos reclaman muchos meses para ser materializados. Sin embargo, brindan la posibilidad, en las estadísticas gubernamentales, de que los datos de construcción aparezcan repetidos en cierta proporción.

### **Las Sofoles y otros instrumentos de operación**

Con la finalidad de incrementar los recursos para invertir en la producción habitacional, desde algunos años se crearon las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles). Estas sociedades son instancias de intermediación crediticia que se encargan de operar directamente los créditos ante los derechohabientes de los organismos de vivienda. La implantación de estos agentes de intermediación financiera se complementa con la creciente tendencia hacia la bursatilización del mercado de vivienda. Varias de las mayores empresas desarrolladoras de dicho sector productivo que operan en el país cotizan en la bolsa de valores. Lo cierto es que sus acciones se encuentran entre las que logran mayores dividendos, lo que deja ver que el negocio de la vivienda es, al menos por ahora, uno de los más rentables.

En esa misma plataforma de cambios del sector, los fondos de vivienda gubernamentales han sido convertidos en meros órganos de financiamiento, quedando en calidad de banca de refacción. Su incidencia en la determinación de los programas habitacionales concretos y sobre todo de las unidades o conjuntos de casas a desarrollar, casi queda limitada a proporcionar los créditos a desarrolladores y a derechohabientes. Eso sí mediante una supervisión de los antecedentes de los solicitantes y el cumplimiento de los requisitos impuestos por la normatividad respectiva. Los encargados de llevar a cabo la edificación de las viviendas son empresas particulares, mismas que ofrecen en el mercado abierto sus conjuntos habitacionales, al tiempo que se ocupan de la adquisición de los terrenos donde habrán de levantarse éstos, de acuerdo con las limitaciones y condiciones de mercado y en la búsqueda por obtener las mejores condiciones de rentabilidad.

### **La figura del desarrollador**

Sin embargo, uno de los cambios que sobresalen en las últimas administraciones del gobierno federal, en especial la encabezada por Vicente Fox desde el año 2000, es el traslado de los beneficiarios del negocio en la construcción de viviendas. Así, la tradición de empresas constructoras ligadas con líderes sindicales o funcionarios gubernamentales se ha desplazado, principalmente hacia los llamados desarrolladores de vivienda. Éstos en su mayoría son grupos empresariales privados, muchos de los cuales vienen de la propia industria de la construcción, pero dentro los actuales esquemas de financiamiento de programas habitacionales se han convertido en los principales promotores de los desarrollos habitacionales. De hecho, en materia de construcción de vivienda, siempre se trató de empresas privadas, pero las tradicionalmente participantes en dicha actividad edificatoria conse-

guían los contratos de obra a través de las relaciones entre los círculos de poder político, mientras que ahora suelen ser empresas constructoras que en gran medida vienen de otras subramas de ese sector, como son las obras de infraestructura y las destinadas al equipamiento urbano. Los concursos de licitación pública para la realización de las obras en los conjuntos habitacionales son proclamados desde el gobierno como procedimientos de mayor transparencia, respecto de los acostumbrados hasta hace un par de sexenios; pero cabe guardar algunas reservas sobre este asunto.

Lo cierto es que las empresas desarrolladoras de vivienda se han convertido en las más dinámicas dentro del sector de la construcción. Muchas de ellas cotizan en la bolsa de valores y sus utilidades han experimentado incrementos anuales hasta de 70%, como fue el caso del grupo Brasa desarrollos, durante 2004.<sup>13</sup> A tal punto se han colocado como empresas de gran dinamismo y rentabilidad, que el empresario situado a la cabeza de Urbi, una de las desarrolladoras de vivienda con mayor volumen de obra, fue seleccionado como protagonista del año para 2004 por la revista *Expansión*. Este medio de comunicación impreso es un tanto emblemático y ejerce gran influencia entre los empresarios mexicanos. Al reconocer al titular de la referida empresa, durante el que fuera denominado “año de la vivienda”, señaló que lo hizo por su capacidad para convertirse en “el mayor creador de valor en el sector.”<sup>14</sup> En último término, las empresas desarrolladoras de vivienda más importantes se sitúan entre aquellas cuyas acciones tienen mayor demanda en el mercado de valores. Esto pone de manifiesto que el de la vivienda es por hoy, y sin lugar a dudas, un gran negocio en nuestro país.

### Organismos financieros internacionales y política de vivienda

La definición de muchas de las estrategias de desarrollo, así como el manejo del conjunto de la política económica mexicana han estado ceñidas, cada vez más, a los dictados de los organismos financieros internacionales. La desincorporación de empresas que habían sido de propiedad pública y su conversión en empresas privadas es un proceso que se inició hace cuando menos un par de décadas. Lo mismo han sido los dictados de los organismos financieros internacionales: BID, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional, principalmente, los que han formulado las políticas de estabilización macroeconómica que han derivado, entre otras efectos, en estancamiento económico y pérdida de empleos, así como la disminución del poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos.

En lo que hace al sector vivienda, una parte importante de los cambios que han implantado ya se había venido dando desde la segunda mitad de la década iniciada en 1980.<sup>15</sup> Un aspecto medu-

<sup>13</sup> Feyke Tycho de Jong, “Menos grilla y más casas”, *Expansión*, México, núm. 911, 23 de marzo de 2005, pp. 62-64.

<sup>14</sup> Editorial de *Expansión*, México, núm. 907, 19 de enero de 2005, p. 14.

<sup>15</sup> Véase Claudia Puebla, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*, El Colegio de México, México, 2002.

lar de ese cambio lo constituyó la insistencia por hacer descansar cada vez más el financiamiento directo de la actividad constructora por empresas desligadas del sector público. De esa forma se han mantenido los organismos estatales, como las instancias encargadas de la recaudación de las contribuciones respectivas a los fondos de vivienda y el otorgamiento de préstamos hipotecarios a los derechohabientes. Sin embargo han perdido, entre otras, su función reguladora del diseño y la planeación de los programas de desarrollo habitacional. De suerte que han quedado reducidos a meros agentes para la captación de las obligaciones que deben cubrir las empresas, para el fondo habitacional de los trabajadores, como lo establece la legislación desde hace décadas.

La entidad internacional que más ha incidido en la modificación de las políticas urbanas y de vivienda en México ha sido el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, más conocido como Banco Mundial. Pero en especial ese organismo ha sido el que más ha condicionado empréstitos dirigidos a vivienda y obras urbanas, otorgados al gobierno mexicano. Conforme a los contratos signados por éste con dicho banco, se compromete a modificar sus estrategias y acciones medulares en su política habitacional. Entre las medidas impulsadas por determinación del BM está el elemento de la rentabilidad como norma básica para lo que dicho organismo considera como "una adecuada política habitacional".<sup>16</sup> Dicha rentabilidad, aplicada a los organismos estatales de vivienda, se expresó en que éstos deberían funcionar con márgenes de ganancia, haciendo eficientes sus mecanismos de cobranza sobre los créditos inmobiliarios otorgados.

Pero además, en uno de los acuerdos firmados para el otorgamiento de un préstamo del Banco Mundial en 1999, el gobierno mexicano se comprometió a "brindar todas las facilidades de asistencia técnica para que la coordinación e instrumentación del proyecto fueran reportadas a aquella institución". De igual forma, el gobierno mexicano asumía la obligación de "proporcionar evidencias satisfactorias ante el banco de que se apega a los procedimientos seguidos por éste, especificando plazos y medidas concretas de aplicación".<sup>17</sup> Se trataba de un crédito por 505 millones de dólares, mismo que al cambio del año citado equivalían a 5 125 millones de pesos mexicanos. El destinatario del empréstito era el gobierno federal, a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Cabe señalar, por último, que las condiciones impuestas por el organismo financiero internacional fueron aceptadas en todas sus cláusulas por el gobierno mexicano.

Los préstamos para desarrollo urbano y vivienda otorgados por el Banco Mundial al gobierno mexicano, vienen de por lo menos un cuarto de siglo atrás. En la década de los años setenta fueron cuatro créditos, que en su conjunto sumaban cerca de 200 millones de dólares, concertados

---

<sup>16</sup> World Bank, *Loan Agreement with Mexican Government to Reestructurate fovi*, Washington D. C., febrero de 1999, p. 34.

<sup>17</sup> Guillermo Boils, "El Banco Mundial y la política de vivienda en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 115, UNAM, año LXVI, núm. 2, 2004, p. 348.

para obras urbanas en diversos puntos de la geografía nacional. Para la década iniciada en 1980, se concertaron otros seis préstamos, sumando poco más de 500 millones de dólares, entre los que destaca uno de 400 millones, aprobado como respaldo de emergencia poco después del terremoto de 1985 y dirigido al programa de reconstrucción habitacional de la capital mexicana. En la década de los noventa, los préstamos del BM se concertaron principalmente para fines comprometidos con la reordenación operativa y financiera de uno de los fondos habitacionales más importantes del gobierno federal el entonces denominado Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), mismo que fue transformado profundamente a raíz de aquel empréstito, a tal punto que hasta cambió de nombre pasando a ser la actual Sociedad Hipotecaria Federal.

En suma, los mecanismos a través de los cuales se han implantado diversos cambios en la política habitacional del gobierno federal mexicano han sido delineados por los asesores técnicos de organismos financieros internacionales. En especial el Banco Mundial ha jugado un papel dominante como promotor de modificaciones de fondo, mismas que han sido acatadas con un riguroso cumplimiento por las autoridades mexicanas. El asunto reclama ser examinado a mayor profundidad, en la medida en que se trata de programas de carácter social, cuyos destinatarios tendrían que ser ante todo los sectores menos favorecidos. Conforme a los lineamientos trazados por los organismos internacionales, dichos sectores no son candidatos a recibir créditos habitacionales, lo que deviene en una mayor exclusión social.

### **Proyecciones y recomendaciones**

Lo abordado hasta aquí sirve de base a partir de la cual exponer algunas ideas sobre las perspectivas del sector vivienda para los próximos dos sexenios. Asimismo, los asuntos examinados actúan como punto de arranque a fin de proponer diversos planteamientos dirigidos a formular, a grandes trazos, posibles líneas de acción para el sector habitacional. El panorama futuro se muestra no muy halagüeño o, para decirlo de la mejor manera, está signado por una marcada incertidumbre. En efecto, las políticas seguidas, sobre todo en el sexenio 2000-2006, pueden desembocar en la formación de cuellos de botella y gestación de contradicciones en diversos aspectos. Éstas comprenden desde la saturación del mercado habitacional, hasta el agravamiento de conflictos medioambientales y contradicciones en materia de servicios urbanos por la falta absoluta de planeación en el sembrado de edificios y conjuntos de casas desarrollados. Veamos en seguida este escenario futuro con cierto detalle.

#### **¿Se está gestando una burbuja habitacional?**

Una inquietud primordial que acompaña la redacción de esta ponencia se centra en la posible sobreoferta de vivienda, derivada de la total desatención a criterios mínimos de planeación social y urbana en

la producción de la misma. Dada la estrechez del mercado, por el bajo poder adquisitivo de una sociedad empobrecida, con bajos salarios, empleo inseguro y creciente desempleo, el futuro de la demanda efectiva se antoja no muy promisorio. El mercado está tal vez a punto de saturarse con la producción de viviendas cuyo precio las sitúa como objetivo inalcanzable para una mayoría de la población mexicana. Ahora ya la discusión no estriba en si podrá cumplirse la meta del gobierno federal de edificar 750 000 viviendas en 2006, sino más bien si habrá suficientes compradores para las mismas. Hay indicios de que se está llegando al techo del mercado habitacional y que pronto el gobierno podría enfrentar situaciones similares a las que llevaron a la creación del Fobaproa o el rescate carretero.

Lo paradójico de la cuestión habitacional es que hacen falta millones de viviendas en el país. El déficit, como vimos atrás, es alto y se acerca probablemente a los cinco millones de casas en la actualidad. Sin embargo, la ejecución de los conjuntos habitacionales y en general la producción de vivienda dentro de los márgenes de precios que están llevando a cabo las empresas desarrolladoras, pueden conducir, si no es que ya se ha llegado a ello, a una burbuja habitacional. Las utilidades de esas empresas no están amenazadas, dado que han recibido el respaldo financiero de los fondos gubernamentales donde ellas tienen garantizados sus márgenes de ganancia, aunque las casas no se vendan. El meollo del asunto es que de ocurrir esta saturación de oferta habitacional, muy probablemente, sus efectos se trasladarán al conjunto de la sociedad. Veamos en seguida algunas sugerencias sobre diversos aspectos que pueden servir de base para la discusión y, eventualmente, tomarse como punto de partida para establecer líneas para la política habitacional de los años venideros.

### **Política de descentralización**

Auspiciar una política de descentralización en materia de vivienda, a efecto de hacer más operante el manejo financiero y la gestión de los programas respectivos. Este propósito encierra indudables riesgos, por lo que reclama que se actualice y reafirme la normatividad al respecto, estableciendo mecanismos rigurosos de control sobre las entidades encargadas de llevar adelante dichos programas. Por ende, deberán establecerse penas severas para quienes desvíen los recursos destinados a programas habitacionales. El argumento de que desde el gobierno federal se tiene mayor transparencia y control de los fondos de vivienda, no tiene fundamento. En especial si se toman las medidas normativas pertinentes de suerte que los gobiernos locales o de las entidades federativas puedan y tengan que asumir con honestidad su responsabilidad en esta materia, Pero sobre todo si garantiza que existan instancias de fiscalización eficientes ante las cuales los responsables de los programas tengan que rendir cuentas.

### **Tecnologías más baratas en la producción habitacional**

Nunca estará de más insistir en la búsqueda de fórmulas efectivas, que permitan abaratar los costos y, por ende, los precios de las viviendas para los usuarios. En años anteriores diversos organismos

gubernamentales y las escuelas de arquitectura e ingeniería en las instituciones de educación superior, han convocado a concursos para el diseño habitacional y la formulación de propuestas técnicas para la construcción de vivienda de bajo costo, explorando con materiales más baratos, así como desarrollando sistemas constructivos que simplifiquen los procesos de materialización, permitiendo reducir tiempo y costo de edificación. Las tipologías constructivas imperantes están ancladas a una muy estrecha gama de posibilidades de materialización, destacando las estructuras y cubiertas de concreto armado. Esto deviene en que las empresas constructoras han estado asociadas con las cementeras y la industria del hierro. Sin embargo ha habido propuestas alternativas de otros materiales y fórmulas constructivas, con evidentes ventajas en facilidad, tiempo y costo, pero que no han sido adoptadas por los desarrolladores, por no convenir a sus intereses.

### **La cuestión de la tierra**

Otro asunto muy ligado con el anterior es el relativo a la política de suelo. Los costos de las unidades habitacionales y de la vivienda en general se incrementan, en gran medida, en virtud de los costos de los predios donde se los edifica. La especulación inmobiliaria y las prácticas seguidas por los propietarios privados de los terrenos o por autoridades municipales, ejidales, así como otros funcionarios de los gobiernos locales, no siempre suelen ser muy probas. Esta circunstancia hace que el valor comercial de la tierra se encarezca, incidiendo de manera sustancial en los precios de las viviendas. Para contrarrestar esta situación, habrá que revisar la legislación existente en todo lo relacionado con el mercado del suelo urbano y suburbano, estableciendo reglas claras y expeditas; pero, de manera especial, deberán establecerse medidas legales encaminadas a poner un freno a la especulación inmobiliaria.

### **Tasas de interés hipotecarias y esquemas crediticios blandos**

Si bien las tasas de interés de los créditos hipotecarios han experimentado una reducción en los últimos cinco años, su nivel sigue siendo alto para una porción considerable de los sectores sociales subalternos. Por ende, es recomendable que se reduzcan, de manera que se incremente el número de beneficiarios de los créditos habitacionales. Con ello las instituciones financieras y los fondos habitacionales del gobierno compensarían sus utilidades y hasta podrían eventualmente incrementarlas. De esa manera, los préstamos hipotecarios se extenderían, abarcando a un mayor número de familias, sobre todo de las que cuentan con menos posibilidades de ingreso para hacerse de una casa.

Con relación al financiamiento a través de créditos se requiere trabajar en la formulación de esquemas de préstamos en los que se contemple el carácter hasta cierto grado redistributivo de las políticas de vivienda. La trayectoria del Fonhapo en sus primeros años de operación fue muy atinada en ese sentido. Este organismo refaccionaba con créditos para vivienda a núcleos de población

insertos en el sector informal de la economía y cuyas condiciones de ingreso los situaban como incalificables para ser sujetos de crédito. Los resultados de sus programas de vivienda a grupos de muy bajos ingresos, tuvieron en general éxito, aunque desde la perspectiva del número de beneficiarios hayan sido modestos.

En última instancia, no está de más insistir en que el gasto social, incluso a fondo perdido, no es necesariamente improductivo, viniendo a ser ante todo inversión, en especial tratándose de vivienda. Estimular la actividad de este renglón industrial deviene, en lo inmediato, en la generación de empleos dentro de la industria de la construcción, y propicia muchos empleos indirectos más. Aparte de que incrementa la demanda de materiales de construcción y estimula otros ramos de la planta productiva, de las cuales dependen otras varias decenas de actividades altamente productivas. En todo caso, abaratar sus costos de producción y flexibilizar los mecanismos de créditos para adquirirla significa una oportunidad para que los sectores sociales subalternos participen, a través de los subsidios habitacionales, de alguna ventaja redistributiva del ingreso.

## Bibliografía

- Boils, Guillermo, 2004, "El Banco Mundial y la política de vivienda en México" en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVI, núm. 2, México, IIS, UNAM, abril-junio.
- Boletín de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda*, México, fechas varias.
- Conafovi, página electrónica: [www.conafovi.gob.mx](http://www.conafovi.gob.mx).
- Feike Tycho de Jong, 2005, "Menos grilla más casas", *Expansión*, México, núm. 911, 23 de marzo.
- Fox, Vicente, 2001-2005, 1º a 5º informes de de gobierno, México, Presidencia de la República.
- Ianni, Octavio, 1996, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores.
- INEGI, 2005, *Estadísticas sociodemográficas*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- Mier y Terán, Arturo, *Vivienda y gobiernos locales*, tesis doctoral en urbanismo, actualmente en desarrollo en la Facultad de Arquitectura de la UNAM.
- Puebla, Claudia, 2002, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, México, El Colegio de México.
- Pugh, Cedric, 1994, *Mexico: Housing Reform under Structural Adjustment 1982-1993*, Sheffield, Sheffield University (documento inédito).
- Romero Vadillo, Irma, 2005, *La política habitacional y el hábitat del siglo XXI*, tesis doctoral en urbanismo, México, Facultad de Arquitectura, UNAM.
- Sedesol, 2005, *Sistema de estadísticas históricas de vivienda*, México, Dirección General de Política de Fomento y Financiamiento de la Vivienda.
- Softec, 2004, Estimación de viviendas a partir de los datos censales de 2000, realizada por Softec, consultoría de proyectos inmobiliarios, México.

Topelson, Sara (coord.), 2006, *Estado actual de la vivienda en México 2005*, México, CIDOC/Joint Center For Housing Studies of Harvard University.

World Bank, *Lending Projects* (lista de 219 proyectos de préstamos al gobierno mexicano por el Banco Mundial, actualizada al 19 de agosto de 2004), Washington D. C., fechas varias a partir de 1971.

———, 2006, *Loan Agreement with Mexican Government to Reestructurate Fovi* Washington, D. C., World Bank Documents and Projects.

# Agenda para el desarrollo

Volumen 12



*Derechos y políticas sociales,* se terminó de imprimir durante el mes de marzo de 2007, en los talleres litotipográficos de la casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor. El tiro consta de 2,000 ejemplares impresos sobre papel de 75 gramos.

